

Professor, dr. jur. Erik Werlauff

STATSSELSKABER



Redegørelse til
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
Industriministeriet
om
statslige aktieselskaber

Udarbejdet under medvirken af cand. merc. - jur. Jens Guldberg

ANALYSE
OG
FORSLAG

Aalborg Universitet 1992

INDLEDNING

Af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fik jeg i januar 1992 i opdrag at udarbejde en redegørelse om statslige aktieselskabers retsforhold.

Det er undersøgelsens formål at tilvejebringe et overblik over disse særlige selskabers stiftelsesforhold og retsgrundlag med henblik på om fornødent at fremkomme med udkast til lovforslag eller generelle vejledninger til effektivisering af sådanne selskaber - der ikke i enhver henseende passer ind i den nuværende selskabsretlige lovgivning i Danmark.

Mit opdrag har herunder været at gennemgå de selskabsretlige dokumenter for et antal sådanne selskaber og på grundlag af denne gennemgang, sammenholdt med den foreliggende retslitteratur suppleret med mine egne juridiske overvejelser, redegøre for den nuværende retsstilling med hensyn til selskabernes oprettelse, vedtægter, kompetence- og ansvarsforhold, ledelses- og revisionsstruktur og samspillet mellem privat- og offentligretligt regelgrundlag, herunder mellem selskabs- og koncessionsretlige regelsæt m.v., samt påpege de områder, hvor det bestående selskabsretlige regelsæt eventuelt er mindre egnet som grundlag for den undersøgte særlige selskabstype.

Min redegørelse er disponeret således, at der efter den summariske og den detaljerede indholdsfortegnelse følger et sammendrag af redegørelsen og de forslag, som den munder ud i. Derefter følger i 21 afsnit en gennemgang af alle væsentlige aspekter vedrørende statslige selskaber. Endelig afsluttes redegørelsens analytiske del med et udkast til en lov om statsselskaber. Herefter følger en selvstændig dokumentationsdel, som gennemgår et antal nøgleoplysninger (21 grundlæggende oplysninger pr. selskab) for de selskaber, hvis forhold jeg har undersøgt for at skaffe tilstrækkeligt empirisk grundlag til min juridiske redegørelse.

Forestiller man sig, at der ikke viser sig tilstrækkelig tilslutning til at lovgive om statsselskabernes særlige forhold - og i så henseende kender jeg end ikke Erhvervs- og Selskabsstyrelsens egen indstilling, idet mit opdrag har været helt ubundet - finder jeg alligevel, at der gennem min redegørelse er påpeget en ganske lang række forhold, som efter gældende ret er uklare eller uhensigtsmæssige, og som man derfor med fordel kan være opmærksom på, når man i hvert enkelt tilfælde opretter et statsselskab og indretter dets forhold. Mine udkast og bemærkninger kan forhåbentlig endog i så fald gøre nogen nytte. For at systematisere de forhold, man bør være opmærksom på ved den enkelte selskabsstiftelse eller ved modernisering af det enkelte selskabs forhold, har jeg efter mit lovudkast opstillet et udkast til moderniserede vedtægter for et "typisk" stats-selskab, forsøgsvis betegnet "A/S STATSSELSKAB". Disse moderniserede vedtægter vil kunne anvendes som forbillede eller blot som erindringsliste, uanset om der viser sig stemning for en lov om statsselskaber eller ej.

Mens der fra arbejdets påbegyndelse uundgåeligt har været en dialog mellem Erhvervs- og Selskabsstyrelsen med hensyn til præcisering af, hvilke forhold styrelsens interesse særligt koncentrerede sig om, har der været overladt mig videnskabelig frihed til bearbejdelse, vægtning og be-

dømmelse af det foreliggende materiale, og mine undersøgelser, konklusioner og forslag står derfor alene for min egen regning som retsvidenskabsmand.

Ved udførelsen af det meget omfattende arbejde, der har været nødvendigt med hensyn til gennemgang af sagspakker og registreringsforhold med henblik på at skaffe overblik over en række selskaber, har min medarbejder cand.merc.-jur. Jens Guldborg samt fuldmægtig i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, cand.jur. Jørgen Hejstvig-Larsen været mig til stor hjælp.

Aalborg Universitet, december 1992

Erik Werlauff

INDHOLD I HOVEDTRÆK

(sidetal i parentes)

KONKLUSIONER OG FORSLAG (SAMMENFATNING) (16)

I NUGÆLDENDE RETSFORHOLD (34)

1. Indledende bemærkninger om statslige virksomheders overgang til aktieskaber (34)
2. Tidligere undersøgelser af spørgsmålet om statsselskaber m.v. (65)
3. Valget af retlig organisationsform til en statslig virksomhed (80)
4. Pengestrømmen mellem statsselskabet og staten (85)
5. Den af statsselskabet drevne erhvervsvirksomhed (105)
6. Statens oprettelse af selskabet (132)
7. Tilførsel af kapital til statsselskabet (136)
8. Udbytte og anden afgang af kapital fra statsselskabet (166)
9. Statsselskabets aktier og eventuelle andre værdipapirer (174)
10. Statsselskabets vedtægter, koncession, forretningsorden, eventuel aktionæroverenskomst m.v. (185)
11. Det indbyrdes kompetenceforhold mellem statsselskabets selskabsretlige organer (190)

12. Særligt om statsselskabets generalforsamling (220)
13. De interne forhold vedrørende statsselskabets bestyrelse og direktion (244)
14. Statsselskabets og dets selskabsorganers retsforhold til omverdenen, herunder spørgsmål om bestyrelses- og direktionsansvar (284)
15. Statsselskabets aktionærer, herunder kompetence- og ansvarsforhold for staten og dennes repræsentanter (301)
16. Statsselskabets medarbejdere (313)
17. Offentlige myndigheder med kompetence i relation til statsselskabet (bortset fra revisionsmyndigheder). Spørgsmål om offentlighed og aktindsigt. (326)
18. Statsselskabets regnskabs- og revisionsforhold, herunder forholdet til Rigsrevisionen (342)
19. Fusion, spaltning m.v. af statsselskabet (371)
20. Frivillig opløsning af statsselskabet (379)
21. Tvangsmæssig opløsning, herunder hæftelsesforhold vedrørende eventuel underbalance i statsselskabet (384)

II KONKRETE FORSLAG TIL EN LOV OM STATSSELSKABER OG STANDARDVEDTÆGTER (392)

Udkast til en lov om statsselskaber (399)

Udkast til moderniserede vedtægter for et typisk "A/S STATSSELSKAB" (425)

English summary (454)

Litteratur, betænkninger m.v. (475)

Stikordsregister (485)

Bilag: Skematisk oversigt over statslige selskaber

Skematisk oversigt over kommunale selskaber

Skematisk oversigt over fondsejede, offentlig-
retligt tilknyttede, selskaber

Skematisk oversigt over aktiekapitalens for-
deling på ejergrupper i statslige, kommunale og
fondsejede selskaber

III DOKUMENTATIONSMATERIALE (497)

Nøgleoplysninger for 110 analyserede selskaber (497)

INDHOLDSFORTEGNELSE

KONKLUSIONER OG FORSLAG (SAMMENFATNING) (16)

I NUGÆLDENDE RETSFORHOLD (34)

- 1 Indledende bemærkninger om statslige virksomheders overgang til aktieselskaber (34)
 - a) Baggrunden for oprettelse af statsselskaber (34)
 - b) Definition af begrebet "statsselskab" (51)
 - c) Skematisk oversigt over statens og kommunernes væsentligste aktionærinteresser (54)
- 2 Tidligere undersøgelser af spørgsmålet om stats-selskaber m.v. (65)
- 3 Valget af retlig organisationsform til en stats-lig virksomhed (80)
- 4 Pengestrømmen mellem selskabet og staten (85)
 - a) Pengestrøm fra stat/kommune til selskabet, herunder i form af tilskud m.v. (85)
 - b) Pengestrøm fra selskabet til stat/kommune, herunder i form af afgifter, skat m.v. (99)

5 Den af statsselskabet drevne erhvervsvirksomhed (105)

- a) Den hidtidige drift af virksomheden (105)
- b) Selskabets formål (108)
- c) Er selskabet i virkeligheden erhvervsdrivende? (113)
- d) Særlige selskabs- eller koncessionsretlige forskrifter om selskabets vare- eller tjenesteydelser (116)
- e) Særlige tilkendegivelser om forretningsmæssige principper, hvile-i-sig-selv principper m.v. (122)
- f) Kan statsselskabet som et led i sin virksomhed oprette datterselskaber? (122)
- g) Særlige forskrifter om driftens fortsættelse, virksomhedens afhændelse m.v. (128)

6 Statens oprettelse af selskabet (132)

- a) Selskabets stiftere (132)
- b) Oprettelsesmåden (134)

7 Tilførsel af kapital til statsselskabet (136)

- a) Selskabets aktiekapital (136)
- b) Forhøjelsesbemyndigelse (139)
- c) Opdeling i aktieklasser (141)
- d) Selskabets egenkapital (144)
- e) Kontant- eller apportindskud (148)
- f) Ansvarlig lånekapital (157)
- g) Børsnotering (159)

- 8 Udbytte og anden afgang af kapital fra statsselskabet (166)
- a) Særlige vedtægts- eller koncessionsmæssige forskrifter for overskudsanvendelsen (166)
 - b) Selskabets erhvervelse af egne aktier (170)
 - c) Aktionærlån (171)
 - d) Gavelignende ydelser fra selskabet (172)
- 9 Statsselskabets aktier og eventuelle andre værdipapirer (174)
- a) Navne- eller ihændehaberaktier (174)
 - b) Noteringsforskrifter for aktier (175)
 - c) Aktiers negotiabilitet (176)
 - d) Aktiers frie omsættelighed (177)
 - e) Aktiers indløselighed (180)
 - f) Andre værdipapirer end aktier (183)
- 10 Statsselskabets vedtægter, koncession, forretningsorden, eventuel aktionæroverenskomst m.v. (185)
- a) Vedtægterne (185)
 - b) Koncession (186)
 - c) Forretningsorden (187)
 - d) Aktionæroverenskomster (188)
 - e) Andre regelsæt (188)
- 11 Det indbyrdes kompetenceforhold mellem statsselskabets selskabsretlige organer (190)
- a) Generalforsamling/bestyrelse (190)
 - b) Bestyrelse/direktion (208)

- c) Bestyrelse/revision (210)
- d) Repræsentantskab/bestyrelse (213)

12 Særligt om statsselskabets generalforsamling
(220)

- a) Selskabets højeste myndighed (220)
- b) Møde- og stemmeret (225)
- c) Spørgsmålsret (232)
- d) Dagsorden (234)
- e) Majoritet, quorum (235)
- f) Myndighedssamtykke til visse beslutninger
(236)

13 De interne forhold vedrørende statsselskabets
bestyrelse og direktion (244)

- a) Bestyrelsens valg og mandat (244)
- b) Særlige generelle habilitetskrav til be-
styrelsesmedlemmer (260)
- c) Bestyrelsens formand (261)
- d) Bestyrelsens beslutningsmåde (majoritet,
quorum) (263)
- e) Inhabilitet i bestyrelsen (265)
- f) Ansættelse af direktion (272)
- g) Tavshedspligt (274)
- h) Vederlag til bestyrelse og direktion (281)

14 Statsselskabets og dets selskabsorganers rets-
forhold til omverdenen, herunder spørgsmål om
bestyrelses- og direktionsansvar (284)

- a) Tegningsbeføjelse (284)
- b) Bestyrelses- og direktionsansvar (285)

- 15 Statsselskabets aktionærer, herunder kompetence- og ansvarsforhold for staten og dennes repræsentanter (301)
- a) Særlige rettigheder eller pligter for stat/kommune som aktionær (301)
- b) Særlige minoritetsrettigheder (309)
- 16 Statsselskabets medarbejdere (313)
- a) Tjenestemænds overgang fra en tidligere statsvirksomhed (313)
- b) Andre medarbejders overgang fra statsvirksomhed til statsselskab (317)
- c) Repræsentation i bestyrelsen (321)
- d) Medejerskab og/eller overskudsandel (322)
- 17 Offentlige myndigheder med kompetence i relation til statsselskabet (bortset fra revisionsmyndigheder). Spørgsmål om offentlighed og aktindsigt. (326)
- a) Erhvervs- og Selskabsstyrelsen; offentlig indsigt (326)
- b) Koncessions- og særlovsmyndigheder (335)
- c) EF-myndigheder (339)
- 18 Statsselskabets regnskabs- og revisionsforhold, herunder forholdet til Rigsrevisionen (342)
- a) Regnskabsår (342)
- b) Særlige forskrifter om regnskabsaflæggelsen (343)

- c) Selskabsretlige revisorer (350)
- d) Offentligretlige revisorer (351)
- e) Granskning og andre ekstraordinære undersøgelser af statsselskabets forhold (369)

19 Fusion, spaltning m.v. af statsselskabet (371)

- a) Fusion (371)
- b) Andre indgreb i selskabets forhold (bortset fra likvidation og tvangsopløsning) (376)

20 Frivillig opløsning af statsselskabet (379)

- a) Særlige vedtægts- eller koncessionsretlige forskrifter om iværksættelse af likvidation (379)
- b) Selskabets virksomhed i tilfælde af selskabets opløsning (381)
- c) Opløsningsprovenuets anvendelse (381)

21 Tvangsmæssig opløsning, herunder hæftelsesforhold vedrørende eventuel underbalance i statsselskabet (384)

- a) Statsligt/kommunalt tilgodehavende i selskabet (386)
- b) Statslig/kommunal hæftelse for selskabets gæld? (387)

II KONKRETE FORSLAG TIL EN LOV OM STATSSELSKABER OG STANDARVEDTÆGTER (392)

Udkast til en lov om statsselskaber (399)

Udkast til moderniserede vedtægter for et typisk "A/S STATSSELSKAB" (425)

English summary (454)

Litteratur, betænkninger m.v. (475)

Stikordsregister (485)

Bilag: Skematisk oversigt over statslige selskaber

Skematisk oversigt over kommunale selskaber

Skematisk oversigt over fondsejede, offentligretligt tilknyttede, selskaber

Skematisk oversigt over aktiekapitalens fordeling på ejergrupper i offentlige selskaber

III DOKUMENTATIONSMATERIALE (497)
(tre separate bind)

Nøgleoplysninger for 110 analyserede selskaber
(497)

KONKLUSIONER OG FORSLAG (SAMMENFATNING)

Undersøgelsens baggrund.

Denne undersøgelse er foretaget af professor, dr. jur. Erik Werlauff, AUC, efter opdrag fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, som er registreringsmyndighed for blandt andet alle danske aktie- og anpartsselskaber. Formålet med undersøgelsen er at få belyst de særlige forhold omkring statslige aktieselskaber, idet disse selskaber i en række henseender synes at passe mindre godt ind i det selskabsretlige regelsystem.

Undersøgelsens gennemførelse.

Undersøgelsen er gennemført i perioden januar til november 1992 på baggrund dels af systematiske forespørgsler til alle ministerier, dels en gennemgang af alle selskaber, der synes at have statslig og/eller kommunal majoritetsejer. Undersøgelsen har herefter koncentreret sig om 110 selskaber, hvis ejerforhold til stat eller kommune er skitseret i grafisk form i et bilag til redegørelsen. Af bilaget fremgår også datterselskaber i ind- og udland. I et særligt dokumentationsbilag til redegørelsen er indeholdt en gennemgang af samtlige undersøgte selskaber. For hvert selskab er et antal nøgleoplysninger uddraget for at skaffe et systematiseret overblik over disse selskabers lov-, vedtægts- og regnskabsmæssige forhold. Sideløbende med denne faktiske undersøgelse er tidligere nordiske redegørelser om statslige selskaber gennemgået. Der er ingen nyere dansk redegørelse som den nu foreliggende.

Redegørelsens opbygning.

Efter indledning og indholdsfortegnelse gennemgår redegørelsen selve statsselskabs-definitionen, de tidligere foretagne undersøgelser, spørgsmål om valget af virksomhedsform til statslig drift, pengestrømme mellem stat og statsselskab, statsselskabets erhvervsvirksomhed, oprettelsesfasen, kapitaltilførsel, kapitaluddrag, aktier og andre værdipapirer, vedtægter, koncessioner og andet regelgrundlag, statsselskabets selskabsretlige organer, generalforsamlingen, bestyrelsens og direktionens indre retsforhold, deres ydre retsforhold, statsselskabets forhold til sine aktionærer, til medarbejderne og myndighederne, statsselskabets regnskabs- og revisionsforhold samt endelig spørgsmål om fusion, spaltning, virksomheds-overdragelse og opløsning.

I de enkelte afsnit søges det belyst, hvordan den gældende retstilstand er, og om denne skønnes at være hensigtsmæssig som et godt instrument for statens virksomhedsdrift i aktieselskabsform. Dernæst sammenfattes betragtningerne i et konkret udkast til en lov om statsselskaber. Hvis der ikke viser sig tilslutning til at gennemføre loven, kan hovedpunkterne i udkastet og bemærkningerne dertil ikke desto mindre tjene som betydningsfuld vejledning, når det enkelte statsselskab oprettes eller dets retsforhold justeres, men for en sikkerheds skyld har jeg som nævnt i indledningen tillige udarbejdet et udkast til moderniserede vedtægter for et "typisk" statsselskab, forsøgsvis betegnet "A/S STATSSELSKAB", og disse moderniserede vedtægter vil kunne bruges som forbillede eller blot som erindringsliste, hvad enten der er stemning for at udstede en lov om statsselskaber eller ej. Beretningen afsluttes som nævnt med et omfattende dokumentationsmateriale med grafisk oversigt over "staten som selskabsejer".

Hvad er et statsselskab?

Det påpeges i redegørelsen, at begrebet end ikke er entydigt defineret i dansk ret. Man støder på definitioner, som alene vil lade 100% statsejede selskaber omfatte af begrebet. Redegørelsen påpeger, at en så firkantet definition er uhensigtsmæssig, og foreslår, at et statsselskab defineres som et selskab, til hvilket staten har samme forhold (dvs. bestemmende indflydelse), som et moderselskab har til et datterselskab. Også statsselskabers datterselskaber omfattes af definitionen.

Lovens funktion.

Hvis man vælger at vedtage en lov om statsselskaber, tjener denne alene som en ramme omkring de enkelte oprettelseslove. Den generelle lov om statsselskaber kan altid fraviges gennem den enkelte oprettelseslov eller gennem en anden lov. Den generelle lov skal derfor være en "paraply", som regulerer en række generelle forhold, der herefter ikke behøver reguleres i hver enkelt lov. Herved opnås tillige en vis ensartethed i statsselskabernes retsforhold, hvilket må være ønskeligt. En række af lovens bestemmelser skal kunne fraviges i det enkelte statsselskabs vedtægter, idet loven som udgangspunkt skal være rummelig nok til at kunne være til nytte ved både store bro- og tunnelselskaber og små selskaber til syning af uniformer m.v.

Kernepunktet er statslige aktieselskaber.

Undersøgelsen viser, at begrebet statsselskaber har sit kernepunkt, når det drejer sig om statens deltagelse i aktieselskaber. Både spørgsmål om kommunale aktieselskaber og om anpartsselskaber med statslig eller kommunal deltagelse har en langt mere underordnet praktisk betydning. For ikke at besvære reglerne unødigt foreslås det derfor, at en paraplylovgivning alene skal omfatte statslige aktieselskaber, men at reglerne eller nogle af dem skal kunne overføres gennem bekendtgørelse fra Erhvervs- og Selskabs-

styrelsen også til statslige anpartsselskaber og til kommunale selskaber. Det samme skal gælde helt andre selskabstyper, f.eks. interessentskaber og andelsselskaber.

Kommerciel erhvervsdrift.

Det påpeges i redegørelsen, at når staten bevæger sig fra at drive virksomhed gennem statsvirksomheder til at gøre det i form af statsselskaber, må staten nødvendigvis respektere, at sådanne selskaber grundlæggende har karakter af selvstændige, erhvervsdrivende juridiske personer. Ganske vist har staten i sin egenskab af lovgivningsmagt kompetence til at gøre fravigelse endog fra aktieselskabslovens grundlæggende forskrifter om, at aktieselskaber skal være erhvervsdrivende, men selve meningen med at overføre en statsvirksomhed til selskabsform er at respektere grundlæggende kommercielle driftsprincipper.

Det påpeges i redegørelsen, at de tendenser, der ses blandt andet inden for EF-retten med hensyn til regulering af områder i grænselandet mellem offentlig- og privatretlig virksomhed, vil gå i retning af at opstille krav om, at virksomheden/selskabet gives en temmelig vidtgående organisatorisk og økonomisk selvstændighed. I det omfang sådanne krav udspringer af fællesskabsretten, vil lovgivningsmagten ikke kunne fravige dem, og der vil derfor på flere og flere områder opstå den situation, at også et statsligt aktieselskab ufravigeligt skal drives som en selvstændig, levedygtig kommerciel retsenhed. Redegørelsen påpeger, at det for lovgivningsmagten kan være helt naturligt at definere områder af samfundslivet, hvor sådanne kommercielle principper ikke skal være dominerende, men det påpeges ligeledes, at i så fald bør aktiviteter af sådanne typer ikke indskydes i statslige aktieselskaber.

Det foreslås i redegørelsen, at en rammelovgivning om statsselskaber indrettes sådan, at det sikres, at alle statsselskaber med hensyn til ledelse, forvaltning og administration har en uafhængig status, som blandt andet sikrer, at selskabet har særskilt kapital og regnskabs-

føring i forhold til staten. I et vist omfang fremgår sådanne krav allerede af selskabslovgivningen, men det vil være nyttigt at få dem fastslået specielt for statsselskaber, så at enhver direkte eller indirekte sammenblanding af statsmidler og selskabsmidler forebygges. Samtidig bør det fastslås, at også statsselskaber skal drives efter de principper, der gælder for kommercielle virksomheder, og at dette tillige skal gælde for de forpligtelser til offentlig tjeneste, som staten eventuelt pålægger selskabet i henhold til koncession m.v., ligesom det skal gælde for de kontrakter om offentlig tjeneste, som selskabet indgår med staten eller andre offentligretlige enheder.

Endelig bør det fastslås, at staten ikke må medvirke til at udhule statsselskabers funktionelle selvstændighed ved at medvirke til, at deres gæld når op på et niveau, der hindrer en sund og uafhængig økonomisk forvaltning af selskabet. Selskabets bestyrelse skal underrette staten, hvis bestyrelsen finder, at gælden er ved at overstige dette niveau.

Overblik over statsselskaberne.

Som det fremgår af de indledende bemærkninger, har registreringssystemet ikke hidtil været indrettet sådan, at man ved et tryk på en knap kan få oversigt over statslige aktieselskaber. Man har været henvist til at spørge de enkelte ministerier, hvilke selskaber de hver især har under deres område, og til at gennemgå vejvisere og fortegnelser over danske aktie- og anpartsselskaber. Hvis man antager, at statsselskaber vil blive anvendt i stigende omfang til løsning af en lang række samfundsrelevante opgaver, er det u hensigtsmæssigt, at man ikke har en nem adgang til overblik over disse selskaber. Et overblik vil gøre det lettere at påpege generelle problemer og svagheder og at rette disse op gennem hensigtsmæssige regler. Redegørelsen foreslår derfor, at statsselskaber skal registreres som sådanne. Samtidig foreslås det, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen gives kompetence på en række selskabsretlige områder, hvor der kan opstå tvivl eller

uenighed. Herved sikres en hurtig og sagkyndig afgørelse af sådanne spørgsmål. Afgørelsen skal naturligvis kunne domstolsprøves. Det foreslås, at prøvelsen ved domstolene sker ved kæremål for at fremskynde den endelige afgørelse, idet længere tids usikkerhed kan få alvorlige konsekvenser.

Økonomisk evalueringsenhed hos staten.

Redegørelsen påpeger på baggrund af blandt andet nordisk retslitteratur, at staten må antages at få optimal nytte af statslige aktieselskaber, hvis det til enhver tid sikres, at staten råder over tilstrækkelig sagkundskab til at varetage sine ejerinteresser i statsselskaberne. Dette må tilsikres, uanset om den særlige statslige sagkundskab eventuelt er fulgt med ind i statsselskabet ved dets oprettelse. Redegørelsen foreslår derfor, at det gøres obligatorisk at sørge for, at der rådes over en statslig økonomisk evalueringsenhed, som til enhver tid sætter staten i stand til at give det enkelte statsselskabs ledelse kvalificeret økonomisk modspil, når det drejer sig om at vurdere langsigtede planer, forslag om udvidelse, virksomhedsovertagelse m.v., som statsselskabet forelægger sin(e) ejer(e) til godkendelse. Kravet om økonomiske evalueringsenheder er sikkert allerede opfyldt i mange tilfælde; kravet kan synes elementært, men skønt det i et vist omfang er ressourcekrævende, må det antages, at det vil tilføre staten en netto nyttevirkning. Staten kan i en række henseender sammenlignes med et koncern-moderselskab, og et sådant vil jo stedse sørge for at kunne yde sine datterselskaber kvalificeret modspil i hvert fald i mere overordnede spørgsmål.

Direkte kontakt mellem stat og bestyrelse?

Redegørelsen behandler indgående spørgsmålet om, i hvilket omfang der kan antages at bestå en pligt for i hvert fald statsligt udnævnte bestyrelsesmedlemmer (tjenestemænd m.v.) til at orientere vedkommende minister om vigtige spørgsmål angående statsselskabets forhold. Redegørelsen forholder

sig kritisk til den hidtidige antagelse - således som denne særligt har været fremført af Justitsministeriets lovafdeling - om, at statsligt udnævnte tjenestemænd m.v. i statsselskabets bestyrelse står i et egentligt underordningsforhold til vedkommende minister i forbindelse med arbejdet i bestyrelsen. Det påpeges i redegørelsen, at den hidtidige antagelse herom tager for begrænset hensyn til de særlige kompetence- og ansvarsforhold, der er grundlæggende for selskabsretten.

Det konkluderes i modsætning til Justitsministeriets opfattelse, at underordningsforholdet ikke består, idet alle bestyrelsens medlemmer i deres ledelsesfunktion inden for rammerne af lovgivningen og selskabets vedtægter skal følge deres egen begrundede opfattelse af, hvad der i den enkelte sag bedst tjener selskabets erhvervsmæssige interesser. Heraf følger, at der ikke gyldigt kan gives instruktioner fra vedkommende minister til enkelte bestyrelsesmedlemmer, endsige til hele bestyrelsen. Ligeledes følger det heraf, at der ikke er pligt for det enkelte statsligt udnævnte bestyrelsesmedlem til at holde ministeren orienteret om vigtigere sager i bestyrelsen. Det følger atter heraf, at der ikke kan antages at bestå en automatisk statslig hæftelse (principalhæftelse, husbondansvar) for fejl og forsømmelser, der begås af statsligt udnævnte bestyrelsesmedlemmer.

Disse konklusioner betyder imidlertid ikke, at statslige aktieselskaber i enhver henseende lever deres eget liv, løsrevet fra staten. Statens ejer- og lånekapital i selskaberne er en del af statens formue, og staten har herved mindst samme interesser at varetage, som et moderselskab har i forhold til sine datterselskaber. Følgelig har det været en opgave for redegørelsen at søge at definere en balance mellem på den ene side den funktionelle, ledelsesmæssige og meddelelsesmæssige uafhængighed hos statsselskabets bestyrelse, og på den anden side vedkommende ministers ret til at få forelagt sådanne påtænkte dispositioner, som har særlig samfundsmæssig eller samfundsøkonomisk betydning.

For at opfylde blandt andet dette mål foreslår redegørelsen en understregning af det enkelte bestyrelsesmedlems beslutningsmæssige uafhængighed og tavshedspligt, men denne funktionelle uafhængighed kombineres med en pligt for bestyrelsen til at forelægge generalforsamlingen (hvis staten er eneejer, vil det sige: forelægge vedkommende minister) sager, som må antages at have væsentlig politisk eller i øvrigt principiel betydning, eller som kan få væsentlige samfundsmæssige eller samfundsøkonomiske virkninger. For at der ikke skal opstå overraskelser for bestyrelser eller ministre, søger redegørelsen i tilknytning hertil at give eksempler på sådanne vidtgående tiltag. Det drejer sig blandt andet om den overordnede planlægning for statsselskabets langsigtede udvikling, væsentlige aktivitets- eller virksomhedsudvidelser, nedlæggelse af væsentlige områder, køb eller salg af (større) dattervirksomheder, indgåelse af danske eller udenlandske strategiske samarbejdsaftaler, flytning af hjemsted eller faktisk hovedsæde, sager om forventeligt behov for væsentlig kapitaltilførsel fra staten og sager om påtagelse af væsentlige ensidige forpligtelser, f.eks. såkaldte gyldne håndtryk til afgående ledere. I alle tilfælde søger redegørelsen at definere nærmere, hvornår "væsentlighed" foreligger.

Parlamentarisk kontrol.

Redegørelsen påpeger, at der ikke i dansk ret er sikret faste procedurer for parlamentarisk kontrol med statsselskabernes forhold, og der sammenlignes i så henseende blandt andet med de procedurer, der er oprettet for det norske Statoil. Redegørelsen fremhæver det u hensigtsmæssige i denne usikkerhed, når statsselskaber som driftsform synes at vinde hastigt frem. Det foreslås derfor, at der skal sikres parlamentarisk indsigt i og indflydelse på de overordnede sager af særlig samfundsmæssig betydning, som efter de netop foran omtalte kriterier skal forelægges for vedkommende minister. Der sikres herved et afbalanceret system, hvorved ministeren på den ene side er afskåret fra at gøre indgreb i de konkrete ledelsesfunktioner (men

selvsagt ikke fra at tage initiativ til at holde generalforsamling og herunder afskedige uduelige bestyrelsesmedlemmer), mens ministeren på den anden side kan vide sig sikker på at have parlamentarisk rygdækning for sin tilslutning til meget vidtrækkende beslutninger.

I visse tilfælde vil det kunne skade statsselskabet, at der opstår bred offentlig diskussion om påtænkte vidtrækkende tiltag; med henblik herpå påpeger redegørelsen de muligheder, der ligger i at lade visse statsselskaber have et repræsentantskab, der i sin egenskab af en slags stående repræsentant for staten (en slags "politisk følgegruppe" i overordnede sager) kan tage stilling til sådanne vidtrækkende tiltag. I redegørelsen foreslås det, hvordan repræsentantskabet i sådanne selskaber nærmere kan indrettes for at opfylde sit formål med hensyn til sikring af parlamentarisk rygdækning.

Ansvar for fejl.

Når vedkommende minister ikke kan antages at have instruktionsbeføjelse over for statslige bestyrelsesmedlemmer, bortfalder også antagelsen om en automatisk statslig hæftelse for økonomiske følger af eventuelle fejl og forsømmelser i bestyrelsen. Redegørelsen foreslår, at dette udtrykkeligt lovfæstes, men samtidig foreslås det - da fejlagtige dispositioner i et statsselskab vil kunne få meget vidtrækkende økonomiske konsekvenser - at et eventuelt bestyrelses- og direktionsansvar altid skal være forsikringsafdækket på nærmere opregnede vilkår, uanset at staten ellers normalt ønsker at optræde som selvforsikrer.

Når antagelsen om et underordningsforhold forkastes, og når den automatiske statslige hæftelse for bestyrelsesfejl således også forkastes, følger det heraf, at den som hovedregel bestående ansvarsfrihed eller -lempelse, som en ansat ellers ville kunne påberåbe sig efter lov om erstatningsansvar, ikke kan påberåbes af medlemmer af et statsligt aktieselskabs bestyrelse. Disse er derfor i det hele underlagt aktieselskabslovgivningens ansvarssystem, og da

meget store beløb kan være involveret, foreslås som nævnt en obligatorisk forsikringsafdækning.

Statsansatte og statsselskaber.

Redegørelsen beskæftiger sig i en række henseender med statsansattes relationer til statslige aktieselskaber. For det første antages det som nævnt ovenfor, at de i tilfælde af medlemskab af statsselskabets bestyrelse ikke er underlagt instruktionsbeføjelse, og dette foreslås lovfæstet. Endvidere forholder redegørelsen sig kritisk til en antagelse om, at statsligt ansatte skulle kunne beordres til at påtage sig bestyrelsesposter i statsselskaber. Redegørelsen påpeger, at også denne antagelse stemmer mindre godt med det selskabsretlige kompetence- og ansvarssystem. Frivillighedsprincippet foreslås lovfæstet for at undgå tvivl desangående, og samtidig foreslås det, at et eventuelt bestyrelseshonorar, som jo ikke blot er et arbejds-, men mindst lige så meget et risikovederlag, som udgangspunkt skal tilfalde den statsligt ansatte selv.

Redegørelsen behandler medarbejdernes rettigheder i forbindelse med en statsvirksomheds overdragelse til et statsselskab. Disse rettigheder er reguleret af lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse, men redegørelsen påpeger nogle svagheder ved loven, som i særlig grad må føles utilfredsstillende i relation til statens optræden som virksomhedsejer, nemlig spørgsmålet om muligheden for trods lovens udgangspunkt alligevel at gennemføre afskedigelser på grund af selve virksomhedsoverdragelsen. Det foreslås, at der i forhold til virksomhedsoverdragelsesloven sker en opstramning og forbedring af medarbejdernes rettigheder.

Med udgangspunkt i det mønster, der har tegnet sig gennem en række konkrete love om oprettelse af statslige aktieselskaber, behandler redegørelsen spørgsmålet om statstjenestemænds retsstilling, når den tjenestegren, hvori de har gjort tjeneste, overdrages som en statsvirksomhed til et statsligt aktieselskab. I redegørelsens lovudkast foreslås

det fastlagt, at tjenestemændene i et tidsrum af 2 år fra statsselskabets registrering skal gives mulighed for at overgå til ansættelse i statsselskabet eller at forblive i staten og lade sig udlåne til statsselskabet. Tjenestemændenes grundlovsmæssige beskyttelse forhindrer ikke, at de som yderste konsekvens afskediges med pensionsrettigheder, hvis der overhovedet ikke længere er anvendelse for dem i statsforvaltningen.

Redegørelsen foreslår på en række områder, at staten går i spidsen, når det drejer sig om at give medarbejderne tilfredsstillende vilkår ved ansættelse i statslige aktieselskaber. Også den øvrige nordiske retslitteratur, som gennemgås i redegørelsen, påpeger behovet for en sådan statslig handlemåde. Konkrete udslag heraf er redegørelsens forslag om den nævnte forbedrede retsstilling for medarbejderne ved virksomhedens overgang til statsselskabet, og ligeledes foreslås der en lovfæstet medarbejderrepræsentation i ethvert statsselskabs bestyrelse, uanset om medarbejderne ville kunne kræve dette efter aktieselskabslovgivningen. Endelig foreslås forsøgsvis en rammebestemmelse - der ligesom de øvrige bestemmelser kan fraviges i den enkelte oprettelseslov - om overskudsdeling til medarbejderne, dels som en slags kompensation for deres overgang fra statslig til privat ansættelse, dels for at gøre dem yderligere motiveret for at medvirke til statsselskabets økonomiske udvikling.

Bestyrelsen.

Redegørelsen gennemgår de indre og ydre retsforhold for statsselskabers bestyrelse og direktion. Det foreslås, at statsselskabers bestyrelser som lovmæssigt udgangspunkt skal bestå af 9 personer, hvoraf de 5 vælges på generalforsamlingen ved almindeligt flertalsvalg, dvs. underkastet statens stemmeflertal, mens 3-4 vælges af medarbejderne, idet dog ét af disse mandater vælges af statsselskabets øvrige aktionærer, hvis staten ikke er eneaktionær. Herved gøres også minoritetsdeltagelse i statsselskaber, indtil videre op til 25%, mere attraktiv.

Der foreslås ubetinget forbud mod, at en direktør samtidig er bestyrelsesmedlem i et statsselskab. Herved skærpes forskrifterne i forhold til den øvrige aktieselskabslovgivning, men forslaget er i overensstemmelse med de forskrifter, der kan forventes i henhold til udkastet til EF's 5. selskabsdirektiv. Redegørelsen og dens konkrete forslag er i det hele afstemt med både gældende og forventet EF-ret, også for det tilfælde at statselskaber måtte ønske at udnytte den nye selskabsform "europæisk aktieselskab", der kan forventes indført inden for få år.

Redegørelsen analyserer de tilfælde, hvor et bestyrelsesmedlem, som samtidig er tilknyttet staten, kan blive inhabil, og der foreslås regler, som i størst mulig udstrækning afparerer virkningerne heraf, både de selskabsretlige virkninger af statstilknytningen og de forvaltningsretlige virkninger af selskabstilknytningen. Det foreslås, at generalforsamlingen efterfølgende skal orienteres om de tilfælde, hvor et bestyrelses- eller direktionsmedlem blev inhabil i det forløbne regnskabsår. Herved går forslaget videre end gældende dansk ret på området, men ikke videre, end hvad der alligevel vil blive gældende, når 5. selskabsdirektiv er gennemført.

Spørgsmål om instruktion, tavshedspligt, ansvar, forelæggelse for generalforsamlingen/ministeren af samfundsmæssigt betydningsfulde forslag m.v. er allerede omtalt ovenfor. Også repræsentantskabet som et hensigtsmæssigt organ (politisk følgegruppe) i visse statsselskaber er allerede omtalt.

Frasalg af statens aktier.

Mens vedkommende minister skal have bemyndigelse i oprettelsesloven eller fra Finansudvalget til salg af statslige aktier, påpeger redegørelsen, at der også tiltrænges præciserende forskrifter for så vidt angår indirekte "frasalg", f.eks. gennem optagelse af medaktionærer ved nytegning, fusion m.v. Der foreslås derfor forskrifter herom, som sikrer en parlamentarisk indflydelse

på dispositioner, som vil medføre, at selskabet ikke længere er et statsselskab.

Hvis man skelner mellem 100% ejede statsselskaber og selskaber, hvori den statslige ejerbrøk er mindre, men som dog fortsat er statsselskaber, må man formentlig fastlægge en grænse for, hvor lav den statslige deltagelse rimeligvis kan være, uden at selskabet skal opføre sig som ethvert andet selskab, blot med en statslig hovedaktionær. Med andre ord må der nødvendigvis gå en grænse for, hvor længe man kan opretholde statens særlige indsigt og indflydelse i henseende til samfundsmæssigt vigtige beslutninger. Blot eksempelvis kan man vel ikke forestille sig opretholdelse af særlige statslige rettigheder i et selskab, hvori staten opretholder selskabets egenskab af statsselskab i kraft af ejerskab til en A-aktiekapital på 10% af hele aktiekapitalen, men med 10-dobbelt stemmeret. Den grænse, redegørelsen foreslår, går i så henseende ved et statsligt ejerskab til 75% af aktiekapitalen. Det foreslås, at hvis den statslige ejerbrøk er mindre, bortfalder de særlige forskrifter om forelæggelse af planer, udvidelser m.v., og selskabet må i så fald disponere som ethvert andet selskab. I konsekvens heraf må det derfor også sikres, at der er parlamentarisk kontrol med direkte eller indirekte frasalg af aktier, som bringer selskabet ned under denne brøk.

Regnskab og revision.

Redegørelsen beskæftiger sig indgående med samspillet mellem på den ene side de selskabs- og regnskabsretlige forskrifter, som også for statsselskaber betyder, at årsregnskabslovgivningens forskrifter om revision og selskabsretlig(e) revisor(er) skal overholdes, på den anden side lovgivningen om rigsrevisor og statsrevisorerne, der med udgangspunkt i grundloven foreskriver statslig kontrol med poster af relevans for statsregnskabet. Kun hvis institutioners eller selskabers underskud inddækkes af staten, er der et lovmæssigt krav i rigsrevisorloven om, at selskabets regnskaber underkastes egentlig revision af rigsrevisor, men nogle oprettelseslove og vedtægter er gået

videre og har indsat rigsrevisor som egentlig medrevisor i statslige aktieselskaber.

Herved indtræder rigsrevisor i en rolle som både selskabsretligt ansvarlig revisor og som offentligretlig kontrolant af visse økonomiske forhold vedrørende statsselskabet, og selv om redegørelsen søger at fastlægge den indbyrdes arbejdsafgrænsning mellem rigsrevisor og den selskabsretlige revisor, er der alligevel uklarheder i gældende ret. Det grundlæggende uhensigtsmæssige heri påpeges i redegørelsen, som på dette punkt foreslår, at rigsrevisor ikke skal vælges som medrevisor, men koncentrere sig om en mere tilbagetrukket kontrolfunktion.

Hvor hverken loven eller vedtægterne foreskriver, at selskabets regnskaber skal undergives egentlig revision fra rigsrevisor, men hvor selskabet har modtaget statslige indskud, hvilket gælder alle de her definerede statsselskaber, har rigsrevisor en beføjelse til at forlange sig regnskaberne m.v. forelagt til gennemgang. Redegørelsen gennemgår detaljeret samspillet mellem de forhold, som de selskabsretlige revisorer skal koncentrere sig om, og dem, som rigsrevisor kan behandle.

Redegørelsen påpeger, at det mest hensigtsmæssige vil være at lade den selskabsretlige revision udføre på normal måde af generalforsamlingsvalgte revisorer, og at rigsrevisors opgave bør koncentrere sig om den såkaldte § 4-gennemgang, idet rigsrevisor stikprøvevis udvælger statsselskaber til nærmere gennemgang. Redegørelsen påpeger, at fremfor at anvende rigsrevisor intenst i en lang række statslige aktieselskaber må man hellere drage fordel af rigsrevisors betydelige kontrolmæssige viden og erfaringsgrundlag, og at dette kan ske ved dels at definere rigsrevisors rolle i statslige aktieselskaber som en stikprøvevis gennemgang af årsregnskaber, dels at præcisere og i visse henseender udvide rigsrevisors beføjelser. Disse er efter gældende ret ikke ganske klare i henseende til muligheden for at kræve oplysninger og dokumenter direkte fra statsselskabernes bestyrelser, men en sådan forpligtelse for bestyrelserne foreslås lovfæstet.

Endvidere foreslås rigsrevisors generelle erfaringsgrundlag med statsselskaber nyttiggjort gennem forskrifter om, at der ud fra rigsrevisors erfaringer med statsselskaber eller kategorier af sådanne kan gives selskaberne pålæg om at sørge for, at deres regnskaber inden for regnskabslovgivningens rammer skal have en nærmere angivet udformning, specificationsgrad m.v. med henblik på at lette rigsrevisors stikprøvevise gennemgang. Dernæst foreslås det, at rigsrevisors erfaringer inddrages i spørgsmålet om, hvilke regnskabsstandarder disse selskabers regnskaber skal opfylde, jfr. straks nedenfor.

Hvad angår den selskabsretlige revision foreslås det i redegørelsen, at et statsselskabs moder-, søster- og datterselskabers regnskaber skal revideres af den eller de samme revisorer, som reviderer statsselskabets regnskaber, og at udenlandske dattervirksomheders regnskaber så vidt muligt skal revideres af den eller de samme revisorer eller dog af revisorer, med hvem de indgår i et fast internationalt samarbejde. Herigennem søges det tilsikret, at det økonomiske overblik over en større koncern af statsselskaber ikke mistes. Endvidere foreslås det, at revisor ikke må udføre andet arbejde end revisionen for statsselskabet.

Endelig foreslås det, at visse regnskabsstandarder skal opfyldes, så man af statsselskabets regnskaber kan læse, hvordan statsselskabet har finansieret sig, hvad driftens positive eller negative likviditetsbidrag er, hvad selskabet har modtaget i eventuel statsstøtte, og hvilken samhandel om vare- eller tjenesteydelser der i øvrigt har været mellem stat og statsselskab. Rent teknisk gøres dette ved at gøre de internationale regnskabsstandarder nr. 7, 20 og 24 obligatoriske for disse selskaber. Også andre standarder skal konkret kunne gøres obligatoriske.

Ud fra den betragtning, at den kapital, som staten har bundet i statsselskaber (for tiden knap 5 mia. kr., alene i de 100% ejede statsselskaber, hvortil kommer knap 3 mia. kr. i selskaber med mindst 50% og mindre end 100% statslig ejerandel, her i alle tilfælde regnet efter regnskabsmæssig egenkapital), er en del af statsformuen og derfor prin-

cipielt underkastet offentlig interesse, foreslås det endelig, at statsselskabers regnskaber generelt skal opfylde mindst de samme krav i henseende til opstilling, indhold og offentliggørelse, som gælder for børsnoterede selskabers regnskaber. Herved sikres offentligheden en god indsigt i statsselskabernes forhold, og nogle af de ulemper, der følger af, at der ikke er aktindsigt efter offentlighedsloven i statsselskabers forhold, afpareres herved. Det foreslås, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i denne forbindelse tillægges sammen beføjelser i relation til statsselskabet, som Københavns Fondsbørs har i relation til børsnoterede selskaber. Herved søges det tilsikret, at regnskabsforskrifterne m.v. faktisk overholdes. Styrelsen skal dog kunne undtage fra disse krav, eftersom deres efterlevelse åbenlyst vil "skyde over målet" for nogle statsselskabers vedkommende. Hvis et statsselskab aktier bliver børsnoteret, f.eks. i forbindelse med udbud af 25-49% af aktiekapitalen, skal kompetencen selvsagt overgå til Fondsbørsen.

På alle de her opregnede punkter går forslaget videre, end hvad der svarer til gældende dansk ret.

Granskning af statsselskabers forhold.

Det kan ikke på forhånd udelukkes, at der kan opstå behov for at få foretaget en nærmere undersøgelse af, hvad der på bestemte områder er sket i et statsselskab, som måske har haft "uforklarlige" tab. Noget kan opnås gennem rigsrevisors § 4-gennemgang og gennem parlamentarisk kontrol, men en egentlig undersøgelse kan blive fornøden. Det må anses for uhensigtsmæssigt, om selskabet og staten skal vente på resultaterne af en dommerundersøgelse efter retsplejelovens § 21a, eftersom der vil være behov for en hurtig opklaring af problemerne. Det er ikke altid sikkert, at vedkommende minister ønsker at anvende statens stemmekraft i selskabet til at stemme for en selskabsretlig granskning, og det kan efter gældende ret ikke pålægges ministeren at stemme herfor.

Redegørelsen foreslår derfor dels, at Folketinget eller det folketingsudvalg, under hvis sagområde statsselskabet hører, skal kunne pålægge vedkommende minister at stemme for en granskning af nærmere angivne forhold, og dels, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen af egen drift eller efter henvendelse skal kunne iværksætte granskning. Redegørelsens lovudkast indeholder nærmere regler til sikring af en sådan gransknings effektivitet.

Offentlighed.

Selve stiftelsen af et statsligt aktieselskab og forhandlinger m.v. om salg af aktier i selskabet må af indlysende konkurrencemæssige grunde undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven, og dette foreslås med forbillede i en række bestemmelser herom lovfæstet i en lov om statsselskaber. Derimod påpeges det i redegørelsen, at en række af statsselskabernes forhold nødvendigvis må have offentlighedens interesse, og at offentlig indsigt ikke må afskæres helt, blot fordi en virksomhed er indskudt af staten i et statsselskab. Denne offentlighed foreslås for det første tilsikret dels gennem bestemmelser om, at bestyrelsens redegørelser og forslag til generalforsamlingen om de foran omtalte rammebeslutninger af samfundsmæssig eller samfundsøkonomisk interesse skal være offentligt tilgængelige, dels gennem bestemmelser om offentlig indsigt i både aktiebog og generalforsamlingens forhandlingsprotokol. Derimod må bestyrelsens forhandlingsprotokol, revisionsprotokollen m.v. nødvendigvis være undtaget fra aktindsigt. Der erindres om det foran omtalte forslag om, at der i statsselskaber kan oprettes repræsentantskab med en vis "politisk legitimation", og at betydningsfulde beslutninger, som ellers skulle forelægges generalforsamlingen, i stedet skal kunne forelægges repræsentantskabet, hvis der gennem offentlig indsigt deri ville kunne påføres statsselskabet væsentlig skade. Dernæst foreslås det ud fra de foran nævnte hensyn til offentlighedens indsigt i statsselskabernes forhold, at statsselskaberne løbende skal offentliggøre samme forhold, som børsnoterede selskaber er forpligtet til at offentliggøre, og at Erhvervs- og

Selskabsstyrelsen også i så henseende skal indtage samme tilsynsrolle i forhold til statsselskaberne, som Københavns Fondsbørs indtager i forhold til børsnoterede selskaber, jfr. bemærkningerne foran om opstilling og indhold i statsselskabers regnskaber. Styrelsen skal kunne undtage fra disse forpligtelser, og styrelsens kompetence skal overgå til Fondsbørsen, hvis selskabet bliver børsnoteret.

I NUGÆLDENDE RETSFORHOLD

1) Indledende bemærkninger om statslige virksomheders overgang til aktieselskaber

a) Baggrunden for oprettelse af statsselskaber

Inden for de sidste par årtier er der talrige eksempler på, at opgaver, der enten kunne tænkes varetaget af staten gennem direkte aktivitet, eller som kunne overlades både anlægs- og driftsmæssigt til helt private virksomheder, i stedet overlades til ét eller flere selskaber, som kontrolleres af staten. Eksempler herpå er Dansk Olie- og Naturgas A/S (DONG), Storebælt A/S (med holdingselskabet Sund og Bælt Holding A/S), GiroBank A/S m.v.

Der er i princippet intet til hinder for, at statslige aktiviteter overgår til selskabsformen i et sådant omfang, at grene af centraladministrationen helt befries for drifts- og anlægsmæssige aktiviteter og således kan overgå til mere administrativt betonedede opgaver. Et eksempel herpå er generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet, hvorfra først televirksomhed i form af Tele Danmark A/S, dernæst postgiro- og bankvirksomhed i form af GiroBank A/S og endelig - planlagt til årsskiftet 1992/93 - postvirksomhed i form af "Post A/S" er overført. I det omfang en sådan aktivitetsudskillelse i selskabsform finder sted, bliver der for de egentlige statsmyndigheder hovedsageligt planlægnings-, kontrol- og tilsynsopgaver tilbage.

Alternativer til statsselskaber.

Fælles for de nævnte typer af statslige aktieselskaber - der i det følgende for nemheds skyld under ét betegnes statsselskaber - er, at der til den valgte selskabskonstruktion ville have været i hvert fald tre alternativer:

- (1) opgavens udbud (i licitation, for en årrække) til privat kontrollerede selskaber i ind- og udland,
- (2) den statslige opgaves løsning hos et direktorat, en styrelse m.v., altså en fortsat løsning i egentligt statsligt regie, og
- (3) den kommunale opgaves løsning gennem en virksomhed, der f.eks. i interessentskabsform blev drevet direkte af flere kommuner, som i så fald ville hæfte for virksomhedens gæld.

Konkrete begrundelser for valg af selskabsform.

Ved stiftelsen af et aktieselskab skal man i vedtægterne anføre selskabets formål, jf. således AL § 4, stk. 1, nr. 3. Derimod indeholder selskabslovene ikke noget krav om, at der i forbindelse med stiftelsen af et selskab skal anføres en begrundelse for, hvorfor den påtænkte virksomhed konkret organiseres i et aktieselskab.

Det er da også karakteristisk, at der ved stiftelsen af statsselskaber kun sjældent eksplicit er givet en begrundelse for valget af aktieselskab som organisationsform. En undtagelse udgøres dog af de selskabsstiftelser, der i de senere år er foretaget i forbindelse med statsvirksomheders overgang til aktieselskabsformen.

Ved disse organisatoriske ændringer, der er foretaget som et led i regeringens bestræbelser på at "modernisere" og "effektivisere" den offentlige sektor, er valget af aktieselskabet som organisationsform blevet begrundet med særligt følgende forhold:

- Aktieselskabsformen giver større frihedssgrader og udviklingsmuligheder til at kunne imødegå en eventuel konkurrence fra den private sektor, hvilket særligt blev anført i tilknytning til GiroBank A/S, Datacentralen A/S, Statens Konfektion A/S og Tele Danmark A/S samt de øvrige i tilknytning til omstruktureringen af telesektoren nystiftede aktieselskaber.
- Aktieselskabsformen giver bedre muligheder for at kunne fungere på forretningsmæssige vilkår.
- Aktieselskabsformen giver bedre muligheder for en adskillelse af myndighedsudøvelse og selve virksomhedsdriften, hvilket særligt er blevet fremhævet i forbindelse med stiftelsen af aktieselskaber i telesektoren og Postvæsenet.¹
- Aktieselskabet er en i udlandet anerkendt selskabsform, hvilket forbedrer eksportmulighederne.
- Aktieselskabsformen vil lette en fremtidig tilpasning til EF's krav om liberalisering af den statslige indkøbsvirksomhed af f.eks. EDB-service.
- Aktieselskabsformen opfylder kravene fra EF om at visse aktiviteter - f.eks. kreditsikring af eksport - skal gennemføres på rent kommercielle vilkår.

¹ En adskillelse af myndighedsudøvelse og virksomhedsdrift kan være obligatorisk, nemlig hvor statslig aktivitet på området konkurrerer med privat aktivitet. Således fremgår det eksempelvis af EF-domstolens præjudicielle udtalelse af 13. december 1991 i sag C-18/88, at et selskab, der driver det offentlige telefonnet, ikke kan tillægges kompetence til at fastlægge tekniske forskrifter m.v. vedrørende telefonapparater, når selskabet selv er i konkurrence med andre virksomheder, der udbyder telefoner på markedet, jfr. EØF-traktatens artikel 3, litra f, 90 og 86.

- En fremtidig privatisering lettes, idet denne kan gennemføres ved salg af hele eller en del af statens aktiebesiddelse.

I enkelte tilfælde er det helt konkrete forhold, der har ført til stiftelsen af et aktieselskab, eksempelvis A/S Dyrehavsbakken.

De fællesforanstaltninger som vandforsyning, vejvedligeholdelse, kloakering, belysning m.v., der varetagges af selskabet, blev før stiftelsen i det væsentlige forestået af Dyrehavsbakkens Teltholderforening med tilskud fra staten. Den oprindelige ordning indebar en uheldig sammenblanding af Teltholderforeningens almindelige virksomhed med fællesforanstaltingernes drift, hvilket bl.a. gav administrative vanskeligheder med hensyn til kildeskat, moms, ATP, ulykkesforsikring o.lign. ved personalets ansættelseskontrakter. Desuden havde enkelte teltholdere gennem foreningen kunnet vanskeliggøre administrationen ved at gøre særstandpunkter gældende. Endelig betød det forhold, at foreningen bar det økonomiske ansvar for fællesforanstaltingerne, at det var vanskeligt for skovvæsenet at gennemføre forbedringer.

Det ansås derfor mere praktisk at oprette et selskab, hvor staten og teltholderforeningen hver ejede 50% af aktiekapitalen, med det formål at drive fællesforanstaltingerne på Dyrehavsbakken.

Et andet eksempel er Kommunernes Pensionsforsikring Aktieselskab.

Tanken om at oprette et pensionsforsikringsselskab opstod hos Den Danske Kjøbstadsforening i begyndelsen af dette århundrede, og i 1928 oprettedes Kommunernes Pensionskasse.

I begyndelsen havde virksomheden et samarbejde med Pensions- og Livrente-Instituttet af 1919 A/S, og her blev forsikringsrisikoen dækket. Da porteføljen i 1945

havde en vis størrelse, overtog virksomheden selv risikoen og hele administrationen. Umiddelbart herefter stiftedes Kommunernes Pensionsforsikring A/S til videreførelse og afløsning af Kommunernes Pensionskasse.

Smidigere beslutningsproces.

Som det fremhæves nedenfor, har blandt andet selskabsrettens smidigere beslutningsprocedure frem for den offentligretlige beslutningsprocedure været fremhævet som begrundelser for at vælge selskabsformen,² tillige med mulighederne for at fjerne aktiviteterne fra den almindelige "politisering", som formodningsvis skulle være en ulempe for egentlige statslige aktiviteter. Endvidere er det fremhævet, at de pågældende aktiviteter herefter kan udføres på markedsvilkår, idet der gennem selskabsformen opnås en "kommerciel handlefrihed, der ikke er mulig inden for rammerne af den traditionelle offentlige forvaltning".³ Det følger også heraf, at et overskud ikke direkte tilkommer staten, men kan forblive i selskabet og dermed stå til rådighed for nyinvesteringer, aktivitetsudvidelser m.v.

Blot som eksempel på de temmelig ustabile vilkår, som en virksomhed, der ikke er et statsselskab, men en statsvirksomhed, er undergivet, kan nævnes T. Wolden-Ræthinges redegørelse vedrørende Bornholmstrafikken:⁴

"Det må erkendes, at det er vanskeligt eller snarere ugørligt i et sådant hierarkisk beslutningssystem, hvor næsten alle fundamentale afgørelser træffes uden for virksomhedens egen struktur, at skabe den sammen-

² Udtrykt således i rigsrevisors beretning 1989 om habilitetsproblemer m.m. for visse tjenestemænd, s. 25: "Man vil ... ikke være hæmmet af en ofte langsommelig og tung departemental beslutningsproces".

³ Jfr. den nævnte betænkning, anførte sted.

⁴ Nordisk Administrativt Tidsskrift 1982 nr. 3 s. 210ff, her særligt s. 216f.

hæng og konsekvens i beslutningerne, som kan opnås i aktieselskabsformen. [...]

Særligt belastende for en lille § 2-virksomhed uden egen automatisk bevilling til anlæg er det, at beslutninger om investeringer ... må kædes sammen med og indgå i prioritering med - i første række de øvrige trafikinvesteringer under ministeriet for offentlige arbejder - dernæst samtlige statslige investeringer og endelig beskæftigelsessituationen f.eks. i værftsindustrien. [...]

Beslutninger i forbindelse med indtægtsdannelsen synes ... i høj grad at være omtålelige og påvirkelige af øjeblikkelige politiske konstellationer og vekslende opfattelser af, i hvilket omfang den direkte bruger af et offentligt servicesystem skal betale for ydelsen, og i hvilket omfang ydelsen skal betales af samtlige skatteydere in solidum. [...]

Den manglende definerede økonomiske målsætning for Bornholmstrafikken og politikernes tøven med at træffe upopulære beslutninger om de takstforhøjelser, der kunne have medvirket til at holde regnskabet i balance, har bevirket, at Bornholmstrafikken sammen med flere andre statsvirksomheder har måttet se sit driftsresultat havne på et ganske tilfældigt niveau, som - i Bornholmstrafikkens tilfælde - er et stort og ret beset uplanlagt underskud".

Jeg citerer ikke disse bemærkninger for at argumentere for, at publikum skal betale den fulde markedspris for den enkelte serviceydelse, for anvendelsen af statsselskabet som driftsform er for så vidt ikke afhængig heraf, eftersom pengestrømmen kan komme fra brugerne, fra det offentlige eller fra en kombination heraf, og valget mellem disse muligheder er en politisk afgørelse. Derimod citerer jeg bemærkningerne for at påvise, hvilken instabilitet en statsvirksomhed oplever, når den ikke drives i selskabsform. Selv om jeg i det følgende kommer til at påvise en lang række ulemper ved statslige aktieselskaber, således

som regelsættet - eller rettere: manglen på regelsæt - er indrettet i dag, vil det altså ses, at der også er meget store ulemper ved ikke at anvende selskabsformen som retsform.

Som en vigtig offentligretlig konsekvens af, at en aktivitet overgår til et statsselskab, må endvidere fremhæves, at eksempelvis de anlægsudgifter, der herved opstår under statsselskabets udførelse af anlægsopgaver - eksempelvis Storebælts-selskabets opførelse af bro og tunnel - ikke direkte indgår i statsbudgettet, som derfor ej heller bliver direkte påvirket af tids- eller beløbsmæssige budgetoverskridelser.

Endelig fremhæves det ofte som noget betydningsfuldt, at statsselskabet ikke er bundet af det statslige lønssystem og personalepolitik og -forskrifter, og at selskabet derfor står langt friere med hensyn til at tiltrække særligt dygtige medarbejdere, aftale præstationsafhængig aflønning m.v.⁵ (fordele, der imidlertid fra 1991 nu også i nogen grad vil kunne opnås, ved at Finansministeriet indgår kontrakt om den pågældende statsmyndigheds overgang til at blive en såkaldt "fristyrelse"). Når det inden for de seneste år imidlertid er fremhævet fra politisk side, at det opleves som utilfredsstillende, såfremt statsselskaber ikke bindes af samme politiske direktiver om løntilbageholdenhed m.v., som statsvirksomheder bindes af, må man hertil anføre, at man ikke både kan blæse og have mel i munden. Selv om staten bevarer den overordnede styring af statslige selskaber og således kan gribe ind i overordnede spørgsmål, hører lønspørgsmål, overenskomster m.v. så definitivt ind under et selskabs bestyrelses- og direktionsfunktioner, at det efter min opfattelse ville være utænkeligt, om staten tiltog sig direkte indflydelse herpå uden om ledelsen i et statsselskab. Også på dette punkt må man antage, at bordet fanger, når statsvirksomhed organiseres i selskabsform.

⁵ Jfr. W. E. von Eyben i "Festskrift til Borum" (1964) s. 136f.

Ved hvert enkelt af de her angivne momenter kan der imidlertid sættes nogle spørgsmålstejn, som bør have i erindring ved læsning af min redegørelse:

"Politisering".

"Politisering" af et statsselskabs forhold er i praksis uundgåelig, eftersom offentligheden interesserer sig lige så meget for et statsselskab som for en statslig styrelse, der ville udføre de samme funktioner - ja, næsten mere, eftersom det kan være vanskeligere at få tilstrækkelige oplysninger om statsselskabets forhold, hvilket kan forøge dagspressens interesse derfor.

Det vil da også fremgå af det lovudkast, som min redegørelse afsluttes med, at der ikke er grundlag for at nedtone muligheden for politisk indsende med statsselskabernes forhold. Mine bestræbelser går derfor i retning af (a) at få lagt den parlamentariske kontrol i faste rammer i form af klarere definitioner af, i hvilket omfang rammerne for selskabets virksomhed fastlægges politisk, (b) at få defineret, hvornår den statslige deltagelse i et selskab kommer under en sådan grænse, at den parlamentariske kontrol må ophøre, og (c) få pålagt flertallet af statsselskaber sådanne pligter til at offentliggøre vigtigere begivenheder, at offentlighedens indsigt i deres forhold bliver mindst lige så god som for børsnoterede selskaber.

Markedsmekanismerne.

Markedsmekanismerne funktion er i praksis, som det også fremhæves i afsnit b) nedenfor, ofte problematisk, såfremt statsselskabet har et retligt eller faktisk monopol, eller hvis fagministeren af politiske årsager måtte føle sig nødsaget til at prøve at "presse" statsselskabets bestyrelse til at foretage dispositioner, der ud fra en forretningsmæssig betragtning er mindre hensigtsmæssige.

Et teoretisk eksempel herpå kunne være et politisk ønske om at lade statsselskabet indkøbe vare- og/eller tjenesteydelser i Danmark til en højere pris, end hvad udenlandske sælgere kunne tilbyde, nemlig med henblik på at skabe eller bevare danske arbejdspladser. Blot helt eksempelvis kunne der teoretisk set være tale om en omfattende renovering af broanlæg, tog, færger m.v. tilhørende et statsselskab.

Også dette spørgsmål, som den gældende danske lovgivning ikke løser med tilstrækkelig klarhed for statsselskabernes vedkommende, fordi disse befinder sig i grænselandet mellem selskabsret og offentlig ret, søger jeg at løse gennem et forslag om, at statsselskabets bestyrelse - inden for de med mellemrum parlamentarisk fastlagte overordnede rammer - handler uafhængigt af direktiver fra fagministeren og andre, ligesom statsselskabets regnskabsaflæggelse bør indrettes, så regnskabslæseren kan se, i hvilket omfang statsselskabets ressourcer er anvendt til at betjene overordnede samfundsinteresser med heraf følgende afvigelse fra markedsmekanismerne.

Dobbelt ulempe risikeres.

I konsekvens af blandt andet disse betragtninger kan man om statsselskaberne som begreb kritisk anføre, at man - såfremt regelsættet omkring dem er uklart eller i øvrigt uhensigtsmæssigt - risikerer at få en dobbelt ulempe, dels fordi de i nogen grad er unddraget den sædvanlige parlamentariske mekanisme som følge af deres principielt privatretlige indretning, dels fordi de i en vis udstrækning kan være unddraget markedsmekanismen som følge af de med selskabsstiftelsen forbundne overordnede samfundshensyn.

Med disse bemærkninger tilsigtes ikke nogen grundlæggende kritik af statsselskaberne som begreb eller af ønsket om at benytte dem som instrument til virksomhedsdrift; det er alene min hensigt at påpege, at en uhensigtsmæssig indretning af regelsættene vil medføre, at de tilsigtede fordele ikke opnås, og at man i tilgift får nye ulemper. Det vil fremgå af den følgende udredning, at de ekssi-

sterende regler, som ikke er indrettet specifikt med henblik på statsselskaber, med fordel vil kunne justeres på en række punkter, så de tilsigtede fordele opnås og de utilsigtede ulemper i hvert fald i nogen grad afpareres.

Egentlig privatisering.

En statslig virksomheds overgang til selskabsformen kan være begrundet i, at staten ønsker at foretage en egentlig privatisering af den pågældende virksomhed (idet jeg ved "privatisering" ikke blot forstår, at opgaven henlægges til et selskab, men at selskabet eller dog majoriteten heri tillige afhændes til private, så den statslige dominans af selskabet ophører). I sådanne tilfælde er overgangen til et aktieselskab alene et mellems stadium, hvis næste stadium er, at aktiemajoriteten søges afhændet til private (jfr. Statsanstalten for livsforsikring).

Det er vanskeligt at indplacere de tilfælde, hvor 25% af kapitalen sælges til private (jfr. f.eks. bemyndigelsen i § 1, stk. 7, i lov nr. 235 af 8. april 1992 om Det Danske Klasselotteri A/S, der dog ikke i loven angiver nogen procentgrænse for salget); nogen egentlig privatisering er der ikke tale om, blot om at optage private medejere med en indtil videre permanent minoritetsposition. I forhold til et sådant selskab må staten i en lang række henseender følge de selskabsretlige spilleregler - men da det begribeligvis ville være uacceptabelt, om staten kunne frigøre sig fra parlamentariske bindinger m.v. blot ved at få lov til at bortsælge 25%, må disse "blandede" statsselskaber også tage fornøden højde for de offentligretlige forskrifter. Jeg har søgt at tage hensyn hertil i mit lovudkast.

Det har - efter min opfattelse med rette - været fremhævet under udvalgsarbejdet forud for privatiseringen af Statsanstalten,⁶ at det nærmest vil betegne det modsatte af privatisering, hvis et fortsat statsligt ejerskab efter

⁶ Jfr. betænkning nr. 1189/1990 s. 76.

omdannelsen af virksomheden til et aktieselskab forenes med, at der optages nye forretningsområder i den således oprettede koncernstruktur. Det følger af denne betragtning, at en statsvirksomheds omdannelse til et statsligt selskab, hvori aktiemajoritet ikke snart derefter privatiseres, på ingen måde bør betegnes som en privatisering, men alene betragtes som en ændring af driftsformen for en statslig virksomhed.

Regelsættet omkring statsselskaber bør indrettes, så det tager højde for dette spørgsmål om optagelse af væsentlige nye forretningsområder, fordi der dels er tale om at påføre private virksomheder konkurrence gennem statslig aktivitet, dels er tale om at påføre staten en ændret risikoprofil gennem dispositionen. Reglerne bør ikke forhindre noget sådant, eftersom det af samfundsmæssige grunde kan være ønskeligt at lade sådanne muligheder stå åbne, men det bør sikres, at statsselskabet ikke uden den fornødne parlamentariske tilslutning foretager sådanne dispositioner. Jeg har søgt at indarbejde dette i mit lovudkast.

Det ligger uden for min opgave at tage stilling til, i hvilket omfang det politisk/samfundsøkonomisk må anses for ønskeligt at lade offentlige serviceydelser producere i privat eller offentligt regie.⁷ Alligevel har dette spørgsmål sammenhæng med min undersøgelse på to centrale områder:

⁷ Spørgsmålet har været indgående behandlet i både dansk og udenlandsk forskning, og det har været afprøvet på blandt andet dansk brandvæsen, jfr. f.eks. Ole P. Kristensen: Privat eller offentlig produktion af offentlige serviceydelser: dansk brandvæsen som eksempel, publiceret i Nordisk Administrativ Tidsskrift 1982 nr. 3 s. 219ff. Denne forsker påviser på grundlag af økonomiske metoder, at hel eller delvis privat produktion af offentlige serviceydelser er mindre omkostningskrævende end en rent offentlig produktion af de samme ydelser. Som årsager hertil påviser han 4 omstændigheder, der også kan have relevans for statsselskaber, nemlig (1) belønningsstrukturen for ledelsen, (2) det konkurrencemæssige pres, også selv om presset alene består i muligheden for, at det offentlige selv vil udføre produktionen direkte, (3) en optimal produktionsskala, hvor stor- og samdriftsfordele udnyttes, og (4) adskillelse af den producerende enhed fra den enhed, som træffer beslutningerne om produktionens omfang og kvalitet.

- Hvis produktionen vælges foretaget i offentligt regie, kan instrumentet hertil være et statsligt aktieselskab. Mens jeg ikke kan eller skal tage stilling til, om et selskab bør anvendes som instrument, eller om staten bør foretage den pågældende produktion direkte selv, må jeg nødvendigvis tage stilling til konsekvenserne af, at lovgivningsmagten vælger at lade produktionen udføre af et statsselskab.

- Hvis en statslig produktion af serviceydelser m.v. vælges indlagt i et statsligt aktieselskab, og dette helt eller delvis sælges til private, har det nær sammenhæng med min undersøgelse, hvor længe selskabet fortsat skal klassificeres som et statsselskab, hvilke forskrifter selskabet skal opfylde i overgangsfasen, hvor det fortsat både er statsselskab og har privat deltagelse, og hvilke retlige egenskaber selskabet eventuelt skal bevare, også efter at det måtte være ophørt med at være et statsselskab. Også disse forhold mener jeg at have taget stilling til i min redegørelse.

Om den ændring af en given aktivitets offentligretlige tilknytning, der ved et statsselskabs oprettelse indtræder i forhold til, hvad der ville gælde, hvis aktiviteten fortsat befandt sig i et rent statsligt regie, kan man sammenfattende sige følgende:

Hjemmel til oprettelsen.

Til selskabets oprettelse, som nødvendigvis indebærer afholdelse af en udgift, er det fornødent med hjemmel i finanslov, tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov, jfr. Grundlovens § 46, stk. 2, men efter selskabets oprettelse er kun aktierne, ikke selskabets enkelte aktiver, en del af statens formue, og der rådes derfor principielt over selskabets formue i overensstemmelse med almindelige selskabsretlige forskrifter og principper. Det eksisterende regelsæt tager efter min opfattelse ikke fornødent hensyn til, at staten ikke desto mindre ejer

selskabsformuen middelbart, og at i hvert fald visse betydningsfulde rammedispositioner (men aldrig de egentlige ledelsesmæssige beslutninger) derfor bør underlægges samme parlamentariske kontrol, som hvis dispositionen ikke kun middelbart, men umiddelbart angik statsformuen.

Fagministerens ændrede position.

Fagministeren er efter selskabets oprettelse ikke længere øverste forvaltningschef med ret og pligt til om fornødent at gribe ind i enkeltsager, idet staten (ministeren) efter selskabets oprettelse principielt alene udøver sin indflydelse som aktionær gennem fremmøde, ytringer og stemmeafgivning på selskabets generalforsamling, jfr. aktieselskabslovens § 65, stk. 1 og 2. Også denne principielle retsstilling må i det praktiske liv forekomme at være en illusion, nemlig i ganske samme omfang som et moderselskab næppe i det praktiske liv vil affinde sig med alene at kunne udøve sin indflydelse i sit datterselskab gennem fremmøde på dets generalforsamling. Mens man imidlertid i koncernretten lever med dette skisma mellem jura og dagligdag, forekommer det i længden ikke acceptabelt at gøre det for så vidt angår statsselskaberne, hvor både lovgivningsmagten, fagministrene og satsselskabernes ledelser må have en naturlig interesse i faste spilleregler, så ansvarsforflygtigelse og tvistigheder undgås. Også disse forhold prøver jeg at tage højde for i lovudkastet, ligesom jeg søger at tage højde for konsekvenserne af, at EF's 12. selskabsdirektiv om 100% ejede selskaber giver et selskabs eneejer mulighed for uden at holde generalforsamling at udøve generalforsamlingens beføjelser på egen hånd, blot beslutningerne nedfældes skriftligt.

Interpellationsret i Folketinget.

Ethvert medlem af Folketinget kan med tingets samtykke bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og afkræve ministerens forklaring herom efter reglerne i Grundlovens § 53, som utvivlsomt også omfatter statens

relationer til statsselskaber og disses udvikling og forhold, men der er ikke - således som det er tilfældet vedrørende norske statsselskaber⁸ - tillagt Folketinget nogen beføjelse til at give ministeren egentlige direktiver om, hvordan han skal udøve sine beføjelser i statsselskabet. Ej heller er der - som i norsk ret - foreskrevet nogen pligt til at forelægge Folketinget enkeltsager vedrørende statsselskabet af stor økonomisk eller principiel betydning.

Det er, som jeg nærmere uddyber i redegørelsen, min opfattelse, at denne retstilstand er uheldig. Hvis man lægger til grund, at statsselskaber er hensigtsmæssige instrumenter til en lang række opgaver, må det ikke desto mindre fra en parlamentarisk synsvinkel fremstå som uheldigt, at Folketinget kan spørge, men ikke opnå reel indflydelse. Hvis man derfor kombinerer på den ene side en forskrift om parlamentarisk kontrol med de overordnede rammebeslutninger, med på den anden side et princip om selskabsledelsens selvstændighed i enkeltsager og pligt til at disponere på markedsvilkår, vil jeg mene, at man får en acceptabelt afbalanceret retstilstand.

Rigsrevisionens kompetence.

Rigsrevisionens kompetence skifter karakter (læs: indskrænkes), når en aktivitet overgår fra at blive drevet direkte i statsligt regie til at være indkapslet i et statsselskab, idet rigsrevisionens egentlige revision ganske vist ikke blot omfatter statens regnskaber, men også regnskaber for institutioner m.v., hvis udgifter eller underskud dækkes ved statstilskud, bidrag m.v., jfr. rigsrevisionslovens § 2, stk. 1, nr. 1 og 2, hvorimod rigsrevisionen kun kan kræve at gennemgå (altså ikke i egentlig forstand revidere) regnskaber fra institutioner m.v., der modtager kapitalind-

⁸ Jfr. udtalelse af 15. oktober 1985 fra Norges justitsministeriums lovafdeling, gengivet af Wilhelm Matheson & Geir oxholt i "Lovavdelingens uttalelser 1976-1988" s. 183f.

skud, lån m.v. fra staten, jfr. rigsrevisorlovens § 4, nr. 1, sammenholdt med §§ 6 og 11, stk. 3.

Dette er ganske vist i et antal tilfælde søgt delvist afbødet gennem bestemmelser i lov og/eller vedtægt om, at rigsrevisor simpelthen indsættes som medrevisor i statsselskabet, men der opstår herved et uheldigt samspil mellem den offentligretlige og den selskabsretlige revision, som i værste fald kan få både fordyrende og kompetenceforflygtigende konsekvenser; for skønt revisorerne principielt er ligestillet, er rigsrevisors funktioner ikke desto mindre på afgørende punkter forskellige fra generalforsamlingsvalgte revisorer. Som jeg nærmere redegør for i det følgende, er det derfor min opfattelse, at man fremtidigt bør overlade den egentlige revision til den eller de selskabsretlige revisorer, men samtidig præcisere og på nogle punkter udvide rigsrevisors kompetence til at forlange sig alt relevant materiale forelagt med henblik på en tilfredsstillende kontrolfunktion.

En "lov om statsselskaber" kan altid fraviges ved særlov.

Jeg skal for den gode ordens skyld allerede her erindre om, at en hvilken som helst lovgivning om statsselskaber naturligvis vil kunne fraviges i det enkelte tilfælde, nemlig gennem den lov, hvorved et nyt statsselskab oprettes eller dets forhold ændres. Denne reservation af kompetence for lovgivningsmagten følger allerede af lex-posterior-princippet, hvorefter en senere lov altid går forud for en ældre, og tillige af lex-specialis-princippet, hvorefter den specielle lovbestemmelse altid går forud for den generelle. Det følger heraf, at de forskrifter, som en "Lov om statsselskaber" opstiller, altid kan fraviges af lovgivningsmagten, når den ønsker det. En sådan statsselskabslov er derfor alene en ramme - eller "erindringsliste", om man vil - som vil gøre det enklere at oprette det enkelte statsselskab med tilfredsstillende resultater, men som ikke i nogen henseende indskrænker lovgivningsmagts frihed i den enkelte situation. Af samme årsager skulle mit lovudkast og redegørelsen kunne blive til nytte,

også selv om man måtte vælge at undlade at udstede en generel "Lov om statsselskaber"; i så fald må mine bemærkninger tjene som hjælp og erindring ved indretningen af det enkelte statsselskabs retsforhold.

Foreløbig sammenfatning.

Sammenfattende er det evident, at den parlamentariske kontrol med virksomheder, der overgår til statsselskabsformen, herved i nogen grad ændres og afsvækkes, men i det omfang dette modsvares af tilfredsstillende selskabsretlige forskrifter og garantier, behøver der ikke være afgørende betænkeligheder forbundet med ændringen. Det vil imidlertid ses af den følgende gennemgang, at statsselskaberne passer mindre godt ind i det eksisterende selskabsretlige system, og det er et af hovedformålene med nærværende beretning at påpege, på hvilke områder sådanne mangler findes, og hvordan de kan afhjælpes, så statsselskabet bliver et smidigere instrument til den strukturændring, som ikke blot ses i Danmark, men i en række andre stater. Det bemærkes herved, at aktieselskabet som retsform for statslige aktiviteter er blevet udbredt på et langt tidligere tidspunkt i en række andre stater end i Danmark, f.eks. i Finland, Norge, Sverige, Storbritannien og Frankrig.⁹ I Finland etablerede staten sig som aktionær så tidligt som 1918, da statsrådet besluttede at lade staten købe majoriteten i et udenlandsk selskab, og i 1931 skete der en mere systematisk overdragelse af statsvirksomheder til aktieselskaber oprettet til formålet (inden for brancher som bjergværksdrift, kraftværker, træforarbejdning og kemikalier). Særlig fart kom der i selskabsetableringerne i 1940, hvor staten dels købte, dels stiftede en lang række nye selskaber, og det påpeges af Ingvar S. Melin i dennes afhandling,¹⁰ at man inden for alle politiske retninger i Finland har fundet en stærk tilskyndelse til at anvende

⁹ Jfr. Karen Marie Pagh Nielsen: Statsligt olieselskab (2. dg., 1982) s. 13 med yderligere henvisninger.

¹⁰ Möjligheterna att kontrollera den statliga affärsverksamheten i aktiebolagsform ("Politiikka" 2-4/1959).

aktieselskabsformen til "socialiserings"-foranstaltninger. For Storbritanniens vedkommende kom der for alvor gang i oprettelsen af "public corporations", da nationaliseringsbølgen tog fart efter 2. verdenskrig.¹¹

Generelt kan man om en række af de tidligere indvundne erfaringer sige, at de er opstået i en samfundsmæssig udviklingsfase, hvor statsselskabsformen anvendtes i forbindelse med nationalisering af hidtil privatejede virksomheder, mens der i dag snarere er tale om at aktualisere den i forbindelse med såkaldt "privatisering" (enten der er tale om en "ægte" privatisering, hvor ejendomsretten helt overgår til private, eller en "uægte" privatisering, hvor en hidtil statsejet virksomhed nu blot bliver middelbart statsejet gennem et statsligt aktieselskab). - Det kan efter min opfattelse ikke nægtes, at denne forskel i erfaringsgrundlaget har en reel betydning for de retlige overvejelser, man bør gøre sig, og dette begrundes jeg således:

Når statslige aktieselskaber anvendes som led i en nationaliseringsfase, er de et alternativ til statens direkte ejerskab til den nationaliserede virksomhed. Her er adskillelsen mellem politiske instanser og forretningsmæssig ledelse derfor ikke så altafgørende, som i den fase, der nu er tale om: nemlig den fase, hvor der ønskes større forretningsmæssig smidighed og uafhængighed for statsvirksomheden, og hvor dette søges opnået gennem valget af et aktieselskab som retsform. Her bliver adskillelse mellem politiske instanser og forretningsmæssig ledelse (men kombineret med både politisk indflydelse på overordnede spørgsmål og med tilsyn og kontrol) særligt betydningsfuld. Med andre ord skal man udvise en vis varsomhed med at drage slutninger fra ældre materiale om statsselskaber, og denne varsomhed har jeg forsøgt at udvise i alle de tilfælde, hvor jeg i redegørelsen støtter mig til ældre retslitteratur. Man kan udtrykke forholdet på den måde, at kun nogle af de erfaringer, der er blevet indvundet, mens pendulet svingede den ene vej, også er anvendelige, nu hvor pendulet

¹¹ Se bemærkningerne hos Ole Jess Olsen, s. 19.

er ved at svinge den anden vej, men dette betyder ikke, at de ældre erfaringer ikke skal behandles med både respekt og eftertanke for at undgå at gentage tidligere begåede fejl.

b) Definition af begrebet "statsselskab"

Der findes i dansk forvaltnings- og selskabsret ikke nogen lovmæssig eller på anden måde éntydigt fastlagt definition af, hvad der skal forstås ved et "statsselskab" eller et "statsligt aktieselskab", og aktieselskabsloven skelner ikke mellem selskaber, der ejes af private, og selskaber, der ejes af det offentlige.¹²

Nordiske forfattere går endog så vidt at udtale, at statsselskabet helt kan sidestilles med andre aktieselskaber i enhver henseende, hvor der ikke er udformet nogen speciel lovregel, og at statsselskabet er en "fritstående" juridisk person, der ikke berøres af forvaltningsretlige forskrifter, såsom tjenestemandsregler, lønningsregler, aktindsigt m.v., idet regelgrundlaget i det hele er aktieselskabsloven, eventuelt suppleret med en oprettelseslov.¹³

Dette udgangspunkt, som jeg i det væsentlige kan tilslutte mig, bør have i erindring blandt andet i forbindelse med de følgende diskussioner om retsstillingen vedrørende fagministerens eventuelle instruktionsbeføjelse over for statsudpegne bestyrelsesmedlemmer, disses eventuelle rapporteringspligt over for ministeren, statens eventuelle hæftelse for deres skadevoldende fejl og forsømmelser m.v. Som det vil blive fremhævet i det følgende, bør disse spørgsmål i alt væsentligt løses på selskabs-, ikke på forvaltningsretligt grundlag.

¹² Jfr. industriministerens svar på spørgsmål nr. S 396 af 2. januar 1992 stillet af folketingsmedlem Kim Behnke (FP).

¹³ Se hertil Ingvar S. Melin, anførte værk, særtrykkets s. 1.

Kun 100% ejede selskaber?

I nyere undersøgelser af begrebet har i hvert fald rigsrevisor været indstillet på alene at lade 100% ejede selskaber omfatte af begrebet, idet der ved "statsaktieselskaber" i så fald skulle forstås "selskaber, hvori hele aktiekapitalen ejes af staten".¹⁴

Denne afgrænsning stemmer med f.eks. norsk lovgivning om statsaktieselskaber, jfr. aksjelovens §§ 18-3, -4 og -5, der alene regulerer retsforholdene vedrørende helejede statsselskaber, men dette har hovedsageligt sin baggrund i forskrifter i den norske grundlov, særligt dennes § 19 samt § 75k om rigsrevisionen.¹⁵

Der er imidlertid efter min opfattelse ikke anledning til at begrænse definitionen (eller den lovgivning, der foreslås) til alene at omfatte helejede selskaber; og at opstille en vilkårlig grænse på f.eks. 75% ejerskab, således som man i hvert fald indtil videre har gjort i nogle af de nedenfor omhandlede spørgsmål blandt andet om tjenestemænds forpligtelser, forekommer uheldigt. Ej heller forekommer det rigtigt at afgrænse statsselskaberne til sådanne selskaber, hvori staten ejer aktiemajoriteten (dvs.: en kapitalmajoritet uden hensyn til stemmewægten), idet der ikke gennem et sådant kriterium fastlægges noget om de faktiske indflydelsesforhold.¹⁶

¹⁴ Jfr. beretning 6/89 om den statslige revisions kompetence i statsaktieselskaber og lignende, s. 7, venstre spalte.

¹⁵ Jfr. nærmere Stortingets instruks af 27. maj 1977 og A. Hansen: Håndbok for Riksrevisjonen (1969) s. 150ff.

fr. bemærkningerne hos Karen Marie Pagh Nielsen: Statsligt olieselskab (1982) s. 28 note 1 ad Poul Meyers definition.

Afgørende moment: bestemmende indflydelse.

Det afgørende moment bør derfor være, om staten reelt bestemmer i selskabet eller ej, med andre ord: om staten udøver samme indflydelse, som et moderselskab udøver i forhold til et datterselskab.

Er dette tilfældet, vil afgørelser om selskabets vigtigste forhold til syvende og sidst kunne træffes - og efterprøves - parlamentarisk (uanset at processen herfor efter gældende dansk ret er usikker), og selskabet bør derfor omfattes af begrebet "statsselskab" - og således også af det regelsæt, som jeg foreslår i slutningen af min redegørelse. Statsselskabers datterselskaber omfattes i følge sagens natur også af statsselskabs-begrebet, idet omfang dette således defineres parallelt med koncerndefinitionen. Ellers kunne man komme i den uacceptable situation, at de særlige regler og den parlamentariske indsigt gjaldt et måske relativt uinteressant holdingselskab, men ikke dettes mere "interessante" driftsselskaber. På den anden side vil interessen ofte koncentrere sig om det øverste statsselskab, og der kan derfor være anledning til i regelsættet at erindre om, at de detaljerede forskrifter ikke nødvendigvis behøver gælde med samme styrke og omfang i statsselskaber, der er datterselskaber af statsselskaber.

Dette forhindrer dog ikke, at der kan gælde særlige regler for de statsselskaber, hvor ejerbrøken overskrider en vis grænse, f.eks. i henseende til bestyrelsens pligt til forelæggelse af visse beslutninger for generalforsamlingen, men ej heller her ville jeg finde det hensigtsmæssigt at fastlægge så høj en brøk som 100%, snarere 75%.

Selskaber, hvori staten har indskudt penge uden at have bestemmende indflydelse, bør derimod ikke defineres som statsselskaber, men dette forhindrer ikke, at de for overblikkets skyld i et vist omfang er behandlet i min redegørelse og medtaget i den skematiske oversigt.

Tre typer statslig selskabsdeltagelse.

Følgelig er der anledning til i redegørelsen at sondre mellem

- selskaber, hvori staten ikke har bestemmende indflydelse, og som derfor er uden større interesse i nærværende sammenhæng,
 - selskaber, hvori staten har bestemmende indflydelse, men mindre end 75% af aktie- eller indskudskapitalen, og som derfor har stærke lighedstræk med ethvert andet aktie- eller anpartsselskab, der indgår i et koncernforhold, her blot med staten som surrogat for et moderselskab eller en moderfond, og
 - selskaber, hvori staten har bestemmende indflydelse og 75-100% ejerskab, og som derfor er så nært knyttet til staten (og dermed til dennes overordnede samfundsmæssige interesser), at særregler kan være ønskelige, f.eks. i henseende til bestyrelsens forelæggelsespligt vedrørende visse vidtrækkende beslutninger og den parlamentariske kontrol med disse overordnede rammer for selskabets udvikling.
- c) Skematisk oversigt over statens og kommunernes væsentligste aktionærinteresser

Som det omtales nedenfor, er der ikke i det selskabsretlige registreringssystem foretaget nogen registrering af, hvilke selskaber der er statsligt eller kommunalt behersket, og min undersøgelse måtte derfor indledningsvis skaffe mig overblik over disse særlige selskaber, dels ved gennemgang af fortegnelserne over danske selskaber (idet alene selskabsnavnet måske kunne antyde et tilknytningsforhold), dels ved en systematisk forespørgsel til samtlige danske ministerier i samarbejde med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Overblik på tre niveauer.

Gennem disse undersøgelser fremkom der overblik over et antal selskaber i både statsligt og kommunalt regie, og disse selskabers forhold har jeg i samarbejde med min medarbejder cand.merc.-jur. Jens Guldborg registreret på tre niveauer:

- 1) Vi har for det første udarbejdet en oversigt for hvert enkelt selskab over alle nøgleoplysninger, som vi har søgt efter, dels gennem direkte forespørgsel, dels gennem oprettelseslov, vedtægter, koncession m.v. Denne oversigt, der udgør bind 3-5 af min redegørelse, er ifølge sagens natur ganske omfangsrig. Oversigten tjener særligt som dokumentation for de detailoplysninger, som i redegørelsen er indsat i systematisk sammenhæng, hvor de mest naturligt hører hjemme. Den, der vil gøre sig bekendt med et bestemt selskabs vigtigste forhold, kan finde selskabet i den ledsagende oversigt og slå selskabets forhold efter. I index'et til bind 1-2 kan der endvidere søges på selskabsnavne.
- 2) Endelig har vi - og dette er i ganske særlig grad min medarbejder Jens Guldborgs fortjeneste - opstillet en skematisk oversigt over alle statens vigtigste majoritets- og minoritetsbesiddelser i selskaber, disses datterselskaber, associerede selskaber m.v. Vel vidende, at man ikke bør opfatte en stat som "en forretning" (eller som "koncernen Danmark"), giver et sådant skema ikke desto mindre et godt overblik over statens selskabsretlige interesser, indrangeret fra højre mod venstre efter faldende ejerandel (først 100% ejerskab, så 51% eller større ejerskab, dernæst 50% ejerskab, og endelig minoritetsdeltagelse).

Et tilsvarende - men næppe udtømmende - skema har vi opstillet for den kommunale sektors vedkommende, og endelig har vi i et separat skema vist samspillet mellem den statslige og den kommunale sektor (den

statslige andel af hvert selskab vises af den venstre linje ned til hvert selskab, den kommunale andel vises af den højre linje).

Man bliver for så vidt overrasket, når man ser, hvor udbredt statsselskabsformen efterhånden er blevet her i landet. Da Karen Marie Pagh Nielsen i 1982 udarbejdede sin afhandling om "Statsligt olieselskab - problemer, muligheder og begrænsninger", kunne hun i tilslutning til sin oversigt over statsselskaber¹⁷ med fuld ret fastslå,¹⁸ at der i statslig sammenhæng er tale om en begrænset anvendelse af aktieselskabsformen i Danmark.

Som det fremgår af nærværende redegørelse og oversigterne dertil, er der i de mellemliggende 10 år ændret radikalt herpå, idet statens samlede egenkapitalbinding i statsselskaber nu andrager over 7 mia. kr., og intet tyder på, at anvendelsen af statsselskabsformen nu er ved at ebbe ud, tværtimod. Denne udvikling taler efter min opfattelse med styrke for, at den hidtil gældende ad hoc lovgivning selskab for selskab suppleres af generelle regler for statsselskaber, så man undgår skuffelser som følge af det komplicerede samspil mellem offentlig ret og selskabsret.

Redegørelsen omfatter i alt 110 statslige eller kommunale aktie- og anpartsselskaber (jfr. dog straks nedenfor om antallet). Skematisk - idet der i øvrigt henvises til detaljerne i dokumentationsmaterialet - kan hhv. de statslige, de kommunale og de fondsejede selskaber kategoriseres som følger:

Statsejede selskaber.

a) I 40 af de selskaber, der omfattes af redegørelsen, har staten en direkte ejerinteresse. Ejerandelens størrelse er således:

¹⁷ Bogens appendix, bilag 1, s. 162-63.

¹⁸ Afhandlingens s. 13.

<u>Ejerandel</u>	<u>Antal selskaber</u>
100%	11
50-100%	17
0-49,9%	12

b) 13 af de selskaber, der indgår i redegørelsen, er datterselskaber af de selskaber, hvori staten har en direkte ejerinteresse. I alle disse 13 datterselskaber er ejerandelen 100%.

c) Andre 13 selskaber er placeret i SAS-konsortiet, hvori Det Danske Luftfartsselskab A/S har en andel på 2/7. I Det Danske Luftfartsselskab A/S ejer den danske stat ca. 50% af aktiekapitalen.

d) Endelig er 3 selskaber datterselskaber af de "gamle" telefonselskaber, der nu ejes 100% af Tele Danmark A/S.

Kommunalt ejede selskaber.

a) I 28 selskaber, der indgår i redegørelsen, har den kommunale sektor en direkte ejerinteresse. Størrelsen af den kommunale sektors ejerandel i disse selskaber er som følger:

<u>Ejerandel</u>	<u>Antal selskaber</u>
100%	6
50-100%	8
0-49,9%	14

b) Disse selskaber, hvori den kommunale sektor har en direkte ejerinteresse, har atter interesser i yderligere 19 selskaber, der ligeledes er omfattet af denne redegørelse. Disse 19 selskaber kan med hensyn til ejerandel klassificeres således:

EjerandelAntal selskaber

100%	9
50-100%	8
0-49,9%	2

c) Endelig omfatter redegørelsen 1 selskab, der er 100% ejet af ét af de nævnte 19 selskaber (et "datterdatterselskab").

Fondsejede selskaber.

Fondsejede selskaber med tilknytning til den offentlige sektor har så stærke lighedstræk med statsligt og kommunalt ejede selskaber, at de i et vist omfang bør indgå i redegørelsen, men da der er tale om relativt få selskaber (hvormed dog ikke er sagt, at fondsmodellen ikke kan tænkes at få større udbredelse i fremtiden), forrykker de ikke billedet. De fordeler sig således:

a) 3 af de selskaber, der er omfattet af redegørelsen, er fondsejede, idet enten hele aktiekapitalen eller en majoritetsandel af denne ejes af hhv. Københavns Havnevæsen, Århus Universitets Forskningsfond og den selvejende institution Bibliotekscentralen.

b) 3 selskaber er datterselskaber af de nævnte fondsejede selskaber. Heraf er ét datterselskab ejet 100%, mens ejerandelen i de to andre er hhv. 55% og 52%.

c) Endelig er 2 selskaber 100% ejede datterselskaber af de netop nævnte datterselskaber (altså atter "datterdatterselskaber").

I alt 110 selskaber omfattes.

Hvis man sammenlægger de fremhævede tal, får man summen 125 og ikke de indledningsvis nævnte 110 selskaber. Årsagen er, at der i 15 selskaber foreligger kombinerede ejerforhold, hvilket kan specificeres således:

a) I 13 selskaber - nemlig hhv. 12 privatbaner samt Bellacenter A/S - har såvel den danske stat som den kommunale sektor en direkte ejerinteresse.

b) I 1 selskab - nemlig Grønlandsfly A/S - har staten en direkte ejerinteresse, samtidig med at også SAS-konsortiet ejer en del af selskabets aktiekapital (altså en kombination af direkte og mere indirekte statsligt ejerskab).

c) I 1 selskab - nemlig Dansk Internationalt Miljøcenter A/S - ejes en majoritetspost af et andet selskab, hvori den kommunale sektor ejer 100%, mens der samtidig er en forholdsvis beskeden direkte kommunal ejerinteresse (altså en kombination af direkte og indirekte kommunalt ejerskab).

Hvad bør reguleres gennem en lov om statsselskaber?

Ikke blot den skematiske oversigt over staten og dens selskabsbesiddelser, men også de følgende dele af min redegørelse viser efter min opfattelse, at der er betydelige lighedstræk mellem staten og et holdingselskab, som i et antal selskaber besidder snart hele kapitalen, snart "kun" en bestemmende indflydelse over for minoritetsdeltagere, til hvem hensyn således også skal tages, og snart en minoritetsandel. Uden at foregribe undersøgelserne i det følgende vil jeg gerne her for sammenhængens skyld i stikordsform påpege, hvad der efter min opfattelse bør fastlægges om hele dette kompleks af selskaber under statslig kontrol:

- begrebet "statsselskab" bør defineres gennem lov, så misforståelser undgås;

- selskabets ledelsesmæssige, forvaltningsmæssige, økonomiske, administrative og regnskabsmæssige uafhængighed bør fastlægges ved lov, så sammenblanding mellem stat og selskab forebygges;
- selskabets egenskab af erhvervsdrivende, og dermed dets pligt til drift efter kommercielle principper, også ved samhandel med staten, bør fastslås ved lov;
- selskabets gældsætning må gennem lov forhindres i at nå et niveau, der hindrer en sund og uafhængig økonomisk forvaltning af selskabet;
- de vigtigste forskrifter, også fra loven, skal gives i selskabets vedtægter, så læseren på ét sted får overblik over de selskabsretlige forhold;
- fagministeren skal i særligt vigtige anliggender have visse orienterings- og høringsforpligtelser i forhold til selskabets bestyrelse, omtrent på samme måde som et moderselskab ville have i forhold til sit datterselskab;
- omvendt skal selskabets bestyrelse, atter i lighed med et datterselskabs pligter, have visse orienteringsforpligtelser over for fagministeren, dog med forbehold for delvist statsejede selskaber, der måtte være noteret på en fondsbørs i et EF-land, men det enkelte bestyrelsesmedlems tavshedspligt bør fastslås, også selv om den pågældende måtte være udpeget af staten til sit hverv;
- bestyrelsesmedlemmernes uafhængighed af konkrete instrukser må fastslås, også selv om bestyrelsesmedlemmer måtte være udpeget direkte af staten, og også selv om de i deres egenskab af tjenestemænd m.v. ellers måtte være underlagt statslige instruktionsbeføjelser;
- i et kun delvist statsejet selskab bør der formentlig gives minoritetsaktionærer et mandat i bestyrelsen for

at sikre en afbalanceret varetagelse af de vigtigste interesser, der er involveret i selskabet;

- som et modstykke til bestyrelsens uafhængighed bør det fastslås, at staten ikke automatisk hæfter for bestyrelsesmedlemmers skadegørende fejl, og det bør være obligatorisk, at sådanne fejl og forsømmelser afdækkes forsikringsmæssigt;
- forholdene for de ansatte bør reguleres i forbindelse med virksomhedens overgang fra statslig virksomhed til selskabsformen, både for tjenestemænd og andre, for tjenestemændenes vedkommende selvsagt under iagttagelse af Grundlovens forskrifter om forflyttelse m.v.;
- sager af særlig samfundsmæssig betydning m.v. bør i statsselskaber med mindst 75% statsligt ejerskab forelægges generalforsamlingen til forudgående afgørelse, og Folketinget skal have mulighed for i særligt vidtrækkende sager at pålægge fagministeren at anvende statens stemmeret på nærmere bestemt måde;
- salg af statens aktier i et sådant omfang, at selskabet mister sin retlige karakter af statsselskab, skal kræve Folketingets tilslutning, eventuelt gennem forudgående bemyndigelse i oprettelsesloven;
- årsregnskabet for statsselskaber bør aflægges under iagttagelse af særlige forskrifter om gennemskuelighed, angivelse af pengestrømme, statsstøtte og samhandel med det offentlige, og de bør opfylde samme krav som børsnoterede selskabers regnskaber, medmindre der - f.eks. af konkurrencemæssige årsager - konkret fritages herfor;
- rigsrevisor bør ikke være egentlig medrevisor, men udøve kontrolbeføjelser stikprøvevis, idet rigsrevisors indsigt i og acces til dokumenter i relation til statsselskabets bestyrelse til gengæld lovmæssigt præciseres;

- Erhvervs- og Selskabsstyrelsen tillægges kompetence til at træffe afgørelse i en række nærmere opregnede tvivlsspørgsmål, og styrelsens afgørelser kan ved kæremål indbringes for landsretten, alt med henblik på i tvivlstilfælde at tilvejebringe hurtige og juridisk velfunderede afgørelser, så selskabets virksomhed ikke forstyrres unødigt;
- reglerne om aktindsigt i et statsselskabs forhold bør præciseres og afstemmes med rimelige konkurrencemæssige hensyn m.v., og det bør foreskrives, at statsselskaber har samme offentliggørelsespligter som børsnoterede selskaber;
- den generelle lov om statsselskaber kan altid efter lovgivningsmagts ønske fraviges ved særlov, men i det omfang dette ikke sker, fungerer loven om statselskaber som en opsamlings- og rammelov, der klargør retsstillingen for alle involverede parter.

Jeg skal i denne forbindelse gerne vedgå, at jeg - skønt den detaljerede udmøntning af principperne i konkrete forslag står helt for min egen regning - står i gæld til den såkaldte rationalistiske styringsmodel, som også har øvet indflydelse på f.eks. Storbritanniens oprettelse i efterkrigstiden af public corporations, nemlig en styringsmodel, som er karakteriseret ved blandt andet følgende hovedpunkter:¹⁹

- skarp rolleadskillelse mellem (a) politiske instanser, (b) tilsyn og (c) virksomhed (ledelse),
- kronologisk sontring mellem (a) den strategiske målformuleringsfase, (b) den driftsmæssige udførelsesfase og (c) den revisionsmæssige resultatkontrol, altså mellem de roller, der tildeles parlamentarikerne, virksomhedsledelsen og revisioonen/rigsrevisionen, udmøntende sig i ...

¹⁹ Jfr. opsummeringen hos Ole Jess Olsen, s. 19f.

- krav om både præcise og udtrykkeligt formulerede overordnede (herunder samfundsmæssige) målsætninger for virksomhedens opgave og økonomiske resultater, og i ...
- betydelig selvstændighed for virksomhedsledelsen i udførelsesfasen, og i ...
- effektiv resultatkontrol med klart formulerede sanktioner.

Det skal understreges, at det nuværende system efter min opfattelse ikke lever fuldt ud op til den rationalistiske styringsmodel, idet der ganske enkelt ikke eksisterer den skarpe rolleadskillelse eller klare rolledefinition, som denne styringsmodel må kræve. Jeg skal derfor i redegørelsen både påpege, på hvilke punkter det bestående system forekommer mig utilstrækkeligt, og hvad der efter mit skøn kan gøres for at forbedre det.

Også i Ole Jess Olsens analyse fra 1986 antages det, at den aktuelle situation i Danmark ikke kan antages at leve op til de skitserede idealer for statsselskaber (hvormed langt fra er sagt, at andre landes systemer altid lever op dertil). Denne forfatter - hvis resultater jeg i hvert fald på dette område kan tilslutte mig - påpeger således,

- at der ikke består rolleadskillelse, men snarere rolleforvirring, idet der endnu ikke eksisterer en tilstrækkeligt klar adskillelse mellem de tre typer af aktører i styringskædens forskellige led (politikere, virksomhedsledelse, tilsyn),
- at der kun eksisterer en ringe grad af målstyring, idet der kun sjældent formuleres udtrykkelige kriterier, hvad angår opgave og økonomi (en kritik, der dog efter min opfattelse er gjort delvis til skamme i de forløbne ca. 6 år, hvor opmærksomheden herom synes successivt skærpet),

- at der tværtimod er tale om en udbredt detailstyring, hvilket for embedsapparatets vedkommende betyder en mere traditionel forvaltningskontrol,
- at der består en ringe grad af resultatkontrol, idet man snarere har koncentreret sig om en kontrol af bevillingshjemmel end om en egentlig økonomisk kontrol af ledelsens forvaltning af de tildelte ressourcer (en kritik, der efter min opfattelse heller ikke helt er træffende i dag, hvor rigsrevisionen er yderst opmærksom på de særlige forhold omkring statsselskaber), og
- at der snarere består en slags konsensus-styring, idet systemet i sin hidtidige opbygning har koncentreret sig om at sikre "accept fra og samarbejde mellem relative og stærke interessenter",²⁰ i stedet for at sikre "økonomisk og administrativ rationalitet som i idealk modellen".

Selv om ikke alle disse kritikpunkter gælder med samme styrke i dag, er de dog alvorlige nok til at understrege, at konceptet "statsselskab" ikke har fundet sin blivende form endnu, og at en regulering er nødvendig, hvis ikke denne selskabstype skal "sætte sig mellem to stole", hhv. forvaltnings- og statsrettens og selskabsrettens stol. Det er hensigten med redegørelsen af afprøve disse forhold mere detaljeret og påpege løsningsmuligheder, idet jeg som et aksiom går ud fra, at begrebet statsselskab er kommet for at blive, og at det derfor drejer sig om at finde en hensigtsmæssig regulering deraf, så man får maksimal fordel af begrebet.

²⁰ Ole Jess Olsen, arbejdspapir 3/86, s. 21.

2) Tidligere undersøgelser af spørgsmålet om statsselskaber m.v.

Gennem adskillige år har de særlige retsforhold omkring selskaber, der kontrolleres af én eller flere offentlige myndigheder, tiltrukket sig teoretisk og praktisk interesse. I retslitteratur og udredningsarbejder har søgelyset i særlig grad været rettet mod de offentligretlige og konkurrenceretlige (herunder de liberaliserings- og "privatiseringsmæssige") spørgsmål, hvorimod problemets selskabsretlige sider har været behandlet i et noget mindre omfang. Således mener jeg blot eksempelvis at kunne påvise i min redegørelse, at hele diskussionen om vedkommende ministers eventuelle instruktionsbeføjelse over for statsligt udnævnte bestyrelsesmedlemmer har været domineret af forvaltningsretlige argumentationsmodeller, hvorimod grundlæggende selskabsretlige principper er blevet forbigået.

Tidligere juridiske overvejelser.

Spørgsmålene om statslige aktieselskabers ledelses- og revisionsforhold m.v. har været behandlet blandt andet følgende steder (her angivet kronologisk i hovedpunkter, idet der i øvrigt henvises til den mere detaljerede litteraturliste bagest i beretningen):

- betænkningen "Innstilling fra Statsselskabskomiteen", Oslo 1952;
- betænkningen "Innstilling fra Statsselskabskomisjonen af 1953", Oslo 1955;

- betænkningen "Statsägda aktiebolag i Sverige", SOU 1956:6;
- artikel af Jens Chr. Hauge om "Statsbedriftene - administrasjonen - Stortinget" i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1958 s. 1ff;
- afhandling af Inqvar S. Melin: Möjligheterna att kontrollera den statliga affärsverksamhet i aktiebolagsform (i "Politiika" 2-4/1959). Og af samme forfatter: Förvaltningen av statsbolagen (i "Ekonomiska samfundets tidsskrift, 1966:1, s. 43ff);
- betænkningen "Statliga företagsformer", SOU 1960:32;
- betænkningen "Innstilling fra Statsselskapskomiteen af 1957" (Norge, 1960);
- artiklen af W. E. von Eyben "Statslige og kommunale aktieselskaber" i Festskrift til O. A. Borum (1964);
- redegørelsen "Statliga företag", Handelsdepartementet (1965);
- afhandlingen/betænkningen af Poul Meyer: De statslige erhvervsvirksomheders organisation, betænkning afgivet til Administrationsrådet af 1965 (1967);
- betænkningen "Ansattes medbestemmelsesrett i stats-selskaper", NOU 1973:11;
- betænkningen "Statlig forvaltningsselskap for industri", NOU 1977:20;
- afhandlingen "Statsligt olieselskab - problemer, muligheder, begrænsninger", (2. udg., 1982), specialopgave af Karen Marie Pagh Nielsen ved Institut for statskundskab ved Århus Universitet;
- artiklen "Offentlige virksomheder og samfundsudviklingen" i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1982 nr.

3 s. 173ff v/ Torben Beck Jørgensen og Lars Bernhard Jørgensen, byggende på en konference i Nordisk Administrativt Forbund den 4-6. november 1981;

- afhandlingen af Kjell A. Eliassen: "Statoil - eller problemet med styring av oljevirkksomheten gjennom et vanskelig styrbart statsoljeselskap", indlæg ved Nordisk Administrativt Forbunds konference den 4.-6. november 1981, gengivet i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1982 nr. 3 s. 197ff;
- afhandlingen "DSB skifter spor" af Niels Arnfred og Ole Jess Olsen (1985);
- Ole Jess Olsens afhandlings-serie: Offentlige erhvervsvirkksomheder i Danmark - formål, organisation og styring, Offentlige og regulerede virksomheder - teori og lidt empiri, Offentlige virksomheder i Danmark - organisation og styring i komparativt perspektiv, Regulering af danske forsyningsvirksomheder - telekommunikation, kollektiv persontransport og ledningsbåren energi (RUC, 1986). Endvidere samme forfatters foreløbige arbejde: Nogle betragtninger om styring af statslige erhvervsvirkksomheder (arbejdspapir nr. 12/1984);
- EF-Kommissionene såkaldte "telegrønboq" (1987) om liberalisering og forbud mod staters monopol samt gennemskuelighed i konkurrenceforhold inden for telesektoren. I denne redegørelse blev der lagt op til en række statslige opgavers overgang til private selskaber på lige konkurrencevilkår, men de selskabsretlige aspekter heraf ses kun sporadisk behandlet;
- beretning nr. 6/89 fra rigsrevisionen om den statslige revisions kompetence i relation til statsaktieselskaber og lignende (med bemærkninger hertil fremsat i redegørelse af 23. januar 1991 fra statsrevisorerne og i redegørelse af 13. august 1991 fra Justitsministeriets lovafdeling);

- beretning 1989 fra rigsrevisor om habilitetsproblemer m.m. for visse tjenestemænd;
 - betænkning nr. 1189/1990 om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring. Som nævnt ovenfor fremhævedes det her, at et fortsat statsligt ejerskab, der forenes med etablering af nye forretningsområder i den oprettede koncernstruktur, nærmest må betegnes som det modsatte af en privatisering;
 - EF-ministerrådets direktiv 91/440 af 29. juli 1991 om udvikling af jernbanevirksomhederne i EF. Direktivet opstiller forskrifter om en funktionelt uafhængig ledelse og forretningsførelse i jernbanevirksomheder af privat- eller offentligretlig karakter, ligesom ledelsens selvstændige ansvar fastslås, idet grundsatninger gældende inden for erhvervsdrivende kapitalsekskaber skal finde anvendelse.
- Jernbaneselskabernes ledelse foretager selv planlægningen af den fremtidige drift m.v., herunder med hensyn til investerings- og finansieringsplanlægning. Kun overordnede politiske linier kan som rammeforskrifter opstilles af statslige myndigheder. Direktivet skal være gennemført af staterne inden 1. januar 1993, dog at direktivets forskrifter om, at jernbaneselskabernes gæld skal nedbringes i et sådant omfang, at driften kan ske på et sundt økonomisk grundlag, har en længere overgangsperiode;²¹
- redegørelse af 13. august 1991 fra Justitsministeriets lovafdeling (j.nr. 1990-542-24) til Statsrevisoratet om den statslige revisions kompetence i relation til statsaktieselskaber og lignende.

²¹ I tysk retslitteratur er der rejst spørgsmål om, hvorvidt direktivets forskrifter om jernbaneselskabernes ledelsesmæssige uafhængighed strider mod forskrifter i den tyske grundlov, herunder dennes § 87, jfr. en redaktionel bemærkning i "Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht" 1991 nr. 24 side 738, venstre spalte.

Der er således forløbet præcis 25 år, siden professor Poul Meyer i 1967 afgav sin betænkning om statsvirksomheders organisation, og til den nuværende analyse af statslige aktieselskabers særlige forhold. Tidsspændet betyder på ingen måde, at professor Poul Meyers forvaltningsretlige iagttagelser er uden interesse i dag, men allerede fordi oprettelsen af statslige aktieselskaber i den grad har taget fart i de senere år, har der været behov for en nyorientering.

Hertil kommer, at mange af de hidtidige analyser som nævnt har været mere eller mindre forvaltnings- og statsretligt centreret, og at dette naturligt har skabt behov hos de selskabsretlige myndigheder for en samlet vurderet af problemstillingen under inddragelse af relevante selskabsretlige synsvinkler.

Hertil kommer, at enkelte af professor Poul Meyers konklusioner fra 1967 næppe vil kunne opretholdes i fuldt omfang i dag. Jeg tænker herved blandt andet på følgende betragtninger fra 1967-betænkningen:

- I betænkningen konkluderedes det, at statens erhvervs- og servicevirksomhed som hovedregel bør være departementalt organiseret. Denne opfattelse er i mellemtiden overhalet af udviklingen, hvad enten man i sin holdning stiller sig positivt hertil eller ej. Derimod kan der næppe heller i dag sættes spørgsmålstegn ved, at den kontakt, som staten har med "sine" selskaber, bør være koncentreret i det departementale system - men rigtignok med den mere veldefinerede parlamentariske kontrol, som jeg lægger op til i mit udkast.
- I betænkningen fandtes der ikke at være behov for ændringer eller tilføjelser til aktieselskabsloven for så vidt angår statslige aktieselskaber, ej heller selv om der blev optaget privat kapital i disse. Det vil på en række punkter fremgå af min redegørelse, at denne opfattelse næppe kan opretholdes i dag.

Derimod har en række andre betragtninger fra 1967-betænkningen efter min opfattelse fortsat gyldighed i dag. Herved tænker jeg blandt andet på følgende synspunkter, som nødvendigvis har måttet indgå i mine overvejelser:

- Det anbefalede i betænkningen, at der - som forudsætning for rationaliseringsbestræbelser til fremme af den administrative effektivitet - skabes klarhed over fordelingen af kompetence mellem vedkommende minister og de erhvervs- og servicevirksomheder, der findes inden for ministerens forretningsområde.

Selv om der i den mellemliggende tid er tilvejebragt en højere grad af klarhed på nogle punkter, er der efter min opfattelse fortsat tale om en gråzone mellem forvaltnings- og selskabsret, og nogle af kerneopgaverne for min redegørelse er netop at søge at præcisere retsstillingen i dag og at foreslå en klargøring heraf gennem passende lovbestemmelser.

- Endvidere konkluderede 1967-betænkningen, at der - med eller uden lovændring - burde tilstræbes en ordning, hvorefter vedkommende minister alene godkender langfristede planer og generelle forskrifter, hvorimod ministeren bør være afskåret fra at blande sig i konkrete beslutninger, der træffes inden for de givne rammer.

Selv om jeg fuldt ud kan tilslutte mig dette vigtige syn på kompetencefordelingen, må det erkendes, at der heller ikke på dette område er tilvejebragt klarhed i de forløbne 25 år. Forvaltningsretten fortolkes således fortsat på den måde, at ministeren antages at have konkret instruktionsbeføjelse i forhold til statslige bestyrelsesmedlemmer, og selskabsretten er også for statsselskaber fortsat således udformet i dansk ret, at en hoved- eller eneaktionær - ganske vist formelt via generalforsamlingen, reelt ofte formentlig uden om denne - kan blande sig også i konkrete sager.

En af mine opgaver har derfor været dels at påpege dette fortsatte misforhold, dels at skitsere metoder til dets løsning. I sidstnævnte henseende har jeg samtidig søgt at beskrive, hvordan en tilfredsstillende parlamentarisk kontrol med de langsigtede planer kan tilvejebringes.

- Endelig påpegede 1967-betænkningen, at det i tilfælde af et ønske om tilførsel af privat kapital til en statslig erhvervsvirksomhed vil være hensigtsmæssigt, at virksomheden organiseres som aktieselskab. Også denne betragtning kan jeg tilslutte mig, og de mellem-liggende 25 år har vist, at betragtningens anvendelsesområde er langt større end dengang antaget, idet nemlig også forstadier til senere eventuel afhændelse, ønske om egentlig forretningsmæssig drift, påbud via EF-direktiver m.v. kan føre til behov for statsvirksomhedens udskillelse i et statsselskab. Derimod kan jeg som allerede nævnt ikke tilslutte mig, at aktieselskabslovgivningen tilfredsstillende regulerer forholdet, og at der således ikke skulle være behov for en særlig lovregulering af statsselskabernes særlige forhold.

Selv om det som nævnt ofte må være hensigtsmæssigt, at en statslig virksomhed organiseres som aktieselskab, har jeg ikke ment det muligt at opstille generelle forskrifter for, hvornår denne retsform bør anvendes. Dels vil beslutningen herom altid bero på en kombination af forretningsmæssigt skøn og politiske overvejelser, og dels vil allerede lex posterior-princippet medføre, at enhver lovmæssig forskrift herom til enhver tid kan fraviges af lovgivningsmagten. Endog generelle forskrifter i vejledningsform har jeg på dette område ment at burde afstå fra. Det vil imidlertid ses af min redegørelse, at der desuagtet har været emner nok at påpege reguleringsbehov for.

Sammenfattende kan man sige, at der ikke er nye eller overraskende forhold i de af mig nu behandlede problemstillinger, idet de i store træk var kendt også for 25 år siden

og endnu tidligere, men at den mellemliggende periode på den anden side ikke har medført, at problemerne er løst.

Ingen hidtidig empirisk undersøgelse.

Der ses ikke i tilslutning til de tidligere udarbejdede udredninger om statsselskabers juridiske forhold at være foretaget en samlet empirisk undersøgelse af et større antal statsselskabers juridisk/økonomiske forhold med henblik på at supplere de mere abstrakte juridiske overvejelser med et systematiseret baggrundsmateriale.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og jeg har derfor lige fra nærværende arbejdes påbegyndelse været enige om, at undersøgelsen bør inddrage et betydeligt erfaringsmateriale i form af en gennemgang af et større antal statsselskaber. Rent praktisk stødte et sådant ønske imidlertid på den omstændighed, at der ikke i noget register findes en komplet liste over statsselskaber m.v. Jeg har derfor været henvist til i samarbejde med cand.merc.-jur. Jens Guldborg og fuldmægtig, cand.jur. Jørgen Hejstvig-Larsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, at fremfinde det empiriske materiale på andre måder. Vi gik i så henseende frem på følgende måde:

- 1) Der blev foretaget en systematisk gennemgang af diverse vejvisere, Greens fortegnelse over virksomheder, styrelsens egen samt Told- og Skattestyrelsens fortegnelser over aktie- og anpartsselskaber m.v., med henblik på allerede ud fra selskabernes navne at identificere selskaber til nærmere gennemgang. De herved fremkomne lister over selskaber dannede grundlag for, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fremfandt selskabernes sagspakker og gav min medarbejder Jens Guldborg og mig mulighed for ved gennemgang af selskabernes forhold at uddrage svarene på de specifikke spørgsmål, som vi havde opstillet.

- 2) I januar 1992 tilskrev Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i samarbejde med mig de enkelte fagministerier således:

"Vedr.: Undersøgelse af statslige og kommunale aktie- og anpartsselskaber med henblik på en redegørelse herom.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har indgået aftale med professor, dr. jur. Erik Werlauff om udarbejdelse af en redegørelse om statslige og kommunale aktie- og anpartsselskaber.

Til brug ved udarbejdelse af professor Werlauffs redegørelse beder Erhvervs- og Selskabsstyrelsen herved ...ministeriet medvirke ved en undersøgelse af retsforholdene omkring statsligt eller kommunalt ejede/beherskede samt koncessionerede aktie- og anpartsselskaber i Danmark. Det er undersøgelsens formål at tilvejebringe et overblik over disse særlige selskabers stiftelsesforhold og retsgrundlag med henblik på om fornødent at fremkomme med udkast til lovforslag eller generelle vejledninger til effektivisering af sådanne selskaber, der ikke i enhver henseende passer ind i den nuværende selskabsretlige lovgivning i Danmark.

Det bemærkes, at der i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens aktieselskabsregister ikke foretages særskilt markering af statslige, kommunale eller koncessionerede selskaber, og at ressortministeriernes medvirken til at skaffe overblik over disse selskabers forhold derfor er fornøden.

I den anledning beder Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ...ministeriet indsende følgende til styrelsen:²²

1. En så vidt muligt komplet liste over de statslige, kommunale og koncessionerede aktie- og anpartsselskaber, der henhører under ministeriets sagsområder.
2. Oplysning om oprettelsesmåde (lovgrundlag, aktstykke til Finansudvalget m.v.) for det enkelte selskab.
3. Kopi af den eventuelle koncessionsskrivelse for det enkelte selskab og af eventuelle tillæg til eller ændringer i denne.

²² Mine fremhævelser.

4. Oplysning om ejerforholdene for det enkelte selskab.
5. Kopi af bestyrelsens forretningsorden for det enkelte selskab, for så vidt denne er i ministeriets besiddelse.
6. Så vidt muligt kopi af referatet for de seneste tre ordinære generalforsamlinger for det enkelte selskab, for så vidt disse protokollater er i ministeriets besiddelse.

Hvis det måtte være mere belejligt for ministeriet at udlåne sagspakken for det enkelte selskab til styrelsen,²⁴ kan afhentning af sagspakkerne efter udtagelse af de interne referatark aftales med styrelsens kontaktperson: fuldmægtig, cand.jur. Jørgen Hejstvig-Larsen... .

Hvis ministeriet ønsker at afgive en udtalelse om sine erfaringer med statslige, kommunale eller koncessionerede selskaber, således at synspunkterne i udtalelsen kan indgå i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens udredningsarbejde, er ministeriet meget velkomment til at fremsende en sådan udtalelse. ..."²⁵

Efterfølgende drøftelser med nogle af de adspurgte ministerier godtgjorde, at undersøgelsen sandsynligvis ville

²³ I det omfang ejerforholdene ikke var tilstrækkeligt konkret oplyst, har min medarbejder Jens Guldborg og jeg systematisk skrevet til samtlige selskaber og - under henvisning til offentlighedsreglen i aktieselskabslovens § 28b - udbedt os en fuldstændig fortegnelse over alle selskabets "storaktionærer" (dvs. aktionærer med over 5% af kapital, stemmer m.v.), jfr. nærmere § 28a. Der har været en meget fornem respons på vore henvendelser, idet kun et enkelt selskab - hvis oplysninger efter mit skøn ikke havde betydning for helhedsbilledet - ikke opfyldte sin oplysningspligt.

²⁴ Min medarbejder Jens Guldborg og jeg har i et antal tilfælde haft selskabernes sagspakker til låns i henhold til den her citerede opfordring.

²⁵ Som omtalt nedenfor har et antal ministerier afgivet sådanne udtalelser, og disse er indgået i mine samlede overvejelser. Enkelte ministerier udtrykte en mild bekymring ved, om min undersøgelse kunne medvirke til at bringe begrebet statsselskaber i "miskredit", og hertil har jeg generelt måttet sige, at det ikke er min opgave at anbefale eller misrekommandere statsselskabsformen, men at påpege eventuelle juridiske svagheder ved denne retsform og om muligt at foreslå løsninger derpå.

blive for omfattende og uoverskuelig, såfremt også alle koncessionerede selskaber, der i øvrigt var privat ejet, skulle medinddrages, og i konsekvens heraf blev undersøgelsen særligt koncentreret om selskaber, hvori staten har en ejerandel, hvortil er knyttet en ikke ubetydelig indflydelse på selskabets forhold, herunder særligt de tilfælde, hvor staten har en bestemmende indflydelse i selskabet. Således har ej heller de tilfælde, hvor statslige administrative opgaver er delegeret til private eller til en brancheorganisation, været medinddraget.

Undersøgelsen blev således i alt væsentligt koncentreret om tilfælde, hvor opgaver, der havde ligget eller kunne ligge i statsligt regie, i stedet blev varetaget gennem et af staten behersket aktie- eller anpartsselskab.

Ministeriernes besvarelser.

Fra ministeriernes besvarelser kan følgende repræsentative, men ikke fuldstændigt gengivne punkter fremhæves:

1. Statsministeriet oplyste, at det ikke har selskaber af den omspurgte type under sit sagsområde.
2. Udenrigsministeriet afgav en tilsvarende meddelelse.
3. Finansministeriet fremsendte materiale om Datacentralen A/S.
4. Skatteministeriet fremsendte materiale om Dansk Tipstjeneste A/S samt forslag til lov om Det Danske Klasselotteri A/S, nu gennemført som lov nr. 235 af 8. april 1992.
5. Økonomiministeriet oplyste, at der ikke under dette ministeriums sagsområde findes selskaber af den omspurgte type.
6. Forsvarsministeriet oplyste, at Statens Konfektionsfabrik var under omdannelse til Statens Konfektion

A/S, jfr. aktstykke af 11. december 1991. Selskabet er etableret med virkning fra 1. januar 1992. - Endvidere arbejdede dette ministerium med oprettelse af et selskab, hvis formål skal være at varetage vedligeholdelse af flyvemaskiner med tilknytning til flyvestation Karup som led i kompenserende foranstaltninger for lokalområdet i forbindelse med nedskæringerne. Statens ejerandel af dette selskab, som forventes oprettet i slutningen af 1992, vil blive mellem 15 og 20 %, mens resten af aktiekapitalen forventes ejet af private investorer.

7. Undervisningsministeriet oplyste, at dette ministerium ikke har selskaber af den omspurgte type under sit sagsområde.
8. Justitsministeriet oplyste, at dette ministerium ikke har selskaber af den omspurgte type under sit sagsområde. Ministeriet har i øvrigt henledt opmærksomheden på ministeriets skrivelse af 13. august 1991 til Statsrevisoratet (lovaafdelingen, j.nr. 1990-542-24) vedrørende den statslige revisions kompetence i relation til statsaktieselskaber og lignende. Skrivelsen er omtalt ovenfor under afsnit 2 om de tidligere undersøgelser af statsselskabers forhold samt nærmere nedenfor under afsnit 18 d) om selskabets offentlige revisorer.
9. Indenrigsministeriet oplyste, at dette ministerium ikke har selskaber af den omspurgte type under sit sagsområde. Supplerende har ministeriet for så vidt angår det kommunale område meddelt, at der ikke under ministeriets sagsområde findes kommunale eller fælleskommunale aktie- eller anpartsselskaber, som ministeriet fører tilsyn med.
10. Landbrugsministeriet afgav en tilsvarende meddelelse.
11. Kirkeministeriet afgav en tilsvarende meddelelse.

12. Under kommunikationsministeriets sagsområde er der gennem Post- og telegrafvæsenet fremsendt materiale om Tele Danmark A/S, TV2 Reklame A/S og GiroBank A/S. Det er endvidere af dette ministerium oplyst, at P&T hidtil har besiddet en aktiepost i A/S Regnecentralen (indtil 1988 under navnet: A/S Regnecentralen af 1979). Der er tale om en minoritetspost, idet en majoritetspost ejes af International Computers Ltd., London, mens et antal pensionskasser under PenSam ejer ca. 34%. Beslutningen om at sælge P&T's aktiepost blev godkendt af Finansudvalget den 28. januar 1992 ved aktstykke nr. 108.
13. Boligministeriet oplyste, at dette ministerium ved stiftelsesdokument af 23. december 1991 oprettede Europæiske Tekniske Godkendelser A/S. Oprettelsen er sket ved aktstykke. Selskabet, hvis aktiekapital er 500.000 kr., ejes 100% af boligministeriet.
14. Fiskeriministeriet oplyste, at dette ministerium ikke har selskaber af den omspurgte type under sit sagsområde.
15. Arbejdsministeriet afgav en tilsvarende meddelelse.
16. Industriministeriets 2. kontor sendte materiale om GiroBank A/S, mens 6. kontor sendte materiale om det nye eksportkredit-forsikringsselskab, som ministeren ved § 10 i loven fra 1992 om eksportkredit blev be- myndiget til at stifte.
17. Energiministeriet fremsendte materiale om Dansk Olie- og NaturGas A/S, Dansk Naturgas A/S, Dansk Olieforsyning A/S, Dansk Olierør A/S og Dansk Olie- og Naturgasproduktion A/S.
18. Sundhedsministeriet oplyste, at dette ministerium ikke har selskaber af den omspurgte type under sit sagsområde.

19. Trafikministeriet fremsendte for det første materiale om Det Danske Luftfartsselskab A/S, Københavns Luft-havne A/S, A/S Storebæltsforbindelsen, A/S Øresunds-forbindelsen og Sund og Bælt Holding A/S. Endvidere har dette ministerium fremsendt materiale om 13 jernbane-aktieselskaber.
20. Miljøministeriet fremsendte materiale om A/S Dyrehavs-bakken og Dansk Jagtforsikring A/S. Endvidere har dette ministerium henledt opmærksomheden på et antal kommunalt ejede selskaber, nemlig Århus Genbrugssel-skab A/S og Kommunekemi A/S og dets datterselskab KK Miljøteknik A/S.
21. Socialministeriet oplyste, at dette ministerium ikke har selskaber af den omspurgte type under sit sagsom-råde.
22. Kulturministeriet afgav en tilsvarende meddelelse.

Skematiske oversigter over selskaberne.

Efter at ministeriernes besvarelser var indkommet, og jeg med bistand fra cand.merc.-jur. Jens Guldborg og fuld-mægtig, cand. jur. Jørgen Hejstvig-Larsen havde fundet et antal yderligere selskaber frem, hovedsageligt på grundlag af en gennemgang af de foreliggende oversigter over danske aktie- og anpartsselskaber, opstilledes der et skema over de nøgleoplysninger, der skulle uddrages om hvert enkelt selskabs forhold. Der foreligger et sådant skema for hvert af de undersøgte selskaber, ligesom der i nærværende redegørelse er uddraget hovedtræk, særlige problemer m.v. på grundlag af disse udfyldte skemaer.

Skemaernes opbygning er således, at der indledningsvis sker identifikation af selskabet gennem navn og reg.nr., dernæst angives ejerforhold, det materiale, på grundlag af hvilket oplysningerne om selskabet er udarbejdet, og endelig et antal særlige bemærkninger om selskabet. Dernæst er skemaet opbygget med nærværende redegørelses disposition som

forbillede, således at der i alt væsentligt er søgt uddraget de oplysninger om det enkelte selskab, som ses af redegørelsens overskrifter, f.eks. (1) Baggrunden for oprettelsen, (4) Pengestrømme mellem selskabet og staten, (5) Den af selskabet drevne virksomhed, etc. Dog er dispositionens afsnit 2 (om tidligere undersøgelser af statsselskaber), afsnit 3 (om valg af organisationsform) og afsnit 19 (om fusion, spaltning m.v.) udeladt i skemaet.

3) Valget af retlig organisationsform til en statslig virksomhed

Det er indlysende, at staten selv kan vælge at drive sin virksomhed som en offentligretlig enhed, der udgør en del af staten, ledes direkte af denne, figurerer direkte på statsregnskabet, omfattes af rigsrevisors revision etc. I det omfang én eller flere kommuner ikke afskæres fra en påtænkt aktivitet af det i praksis og litteratur udviklede diffuse begreb "kommunalfuldmagten", kan kommunerne træffe et tilsvarende valg, men så snart lovgivningen alene tillader kommunen at stille sin viden og en vis (minoritets)kapital til rådighed, er det en lovpåbudt betingelse for deltagelsen, at der anvendes et selskab med begrænset ansvar, jfr. § 3, stk. 6, i loven fra 1992 om kommuners samarbejde med selskaber om udnyttelse af kommunal viden.

Hvilken retsform vil staten vælge?

Det må formodes, at aktieselskabsformen særligt vælges i tilfælde, hvor der ønskes en bestyrelse og direktion, som principielt fungerer efter kommercielle kriterier, og hvor statens ejerskab til virksomhedens aktiver og dens hæftelse for passiverne i stedet ønskes konverteret til et ejerskab til aktier i et selskab, der herefter både formelt og reelt er ejer af aktiverne samt debitor for gælden.

I enkelte tilfælde er staten indgået i interessentskabskonstruktioner, således omkring I/S Datacentralen af 1959, og rigsrevisionen har påpeget, at der herved er opstået

revisionsmæssige spørgsmål, som i vid udstrækning har været identiske med de for aktieselskaber fremherskende.²⁶

Også en kombination af selskabsformer er mulig; således er eksempelvis SAS et "konsortium" af interessentskabslignende karakter mellem et antal nordiske luftfarts-aktieselskaber. Endelig kan nævnes bemyndigelsen i lov nr. 477 af 24. juni 1992 om Ørestaden m.v., hvorefter Københavns kommune og finansministeren kan stifte Ørestadsselskabet I/S med hhv. 55 og 45% ejerandel, ligesom det således stiftede interessentskab kan stifte andre interessentskaber sammen med Frederiksberg kommune og Københavns amtskommune.

Da imidlertid aktieselskabsformen er den helt fremherskende, og da forskrifterne for andre virksomhedsformer i vidt omfang ville kunne tage deres udgangspunkt i de for aktieselskaber gældende regler, har jeg koncentreret fremstillingen om aktieselskaber. Jeg har imidlertid i lovudkastet i slutningen af min beretning foreslået en bemyndigelse for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen til ved bekendtgørelse at overføre reglerne til andre virksomhedsformer med de fornødne lempelser.

Fremtidige uafhængighedskrav til ledelse og økonomi.

I hvert fald i de tilfælde, hvor aktiviteter, der principielt lige så godt kan udøves i privatretligt som i offentligretligt regie, reguleres på EF-niveau, synes det at være et blivende træk, at der søges etableret forskrifter, som fungerer ensartet, uanset hvilken retlig institutionel ramme staten vælger om virksomheden.

Her kan nævnes direktiv 91/440 af 29. juli 1991 om udviklingen af jernbanevirksomhed i EF, der definerer en jernbanevirksomhed som enhver privat- eller offentligretlig virksomhed, hvis hovedaktivitet er at præstere jernbaneydelser (infrastrukturelt eller driftsmæssigt). Direktivets

²⁶ Jfr. Beretning 6/89 fra rigsrevisorerne, s. 7, højre palte, nederst.

øvrige forskrifter tjener herefter til at uddybe og sikre ligestillingen mellem forskellige virksomhedstyper, herunder i henseende til

- (a) økonomisk/regnskabsmæssig og organisatorisk, men ikke nødvendigvis institutionel adskillelse mellem jernbanenet og -drift,
- (b) forbud mod tværgående subvention mellem net og drift,
- (c) net-virksomhedens pligt til at stille infrastrukturen til disposition for driften til gengæld for betaling af ydelser, der ikke må være diskriminatoriske,
- (d) sikring af jernbanevirksomhedens ledelses [funktionelle]²⁷ uafhængighed,
- (e) sikring af en tilstrækkelig egenkapital (tilstrækkeligt lav gæld) til at muliggøre drift på et sundt forretningsmæssigt grundlag,
- (f) sikring af ansvarsregler omkring ledelsens dispositioner og
- (g) sikring af uafhængig regnskabsaflæggelse for jernbanevirksomheden.

I det omfang forskrifter af denne beskaffenhed vinder yderligere indpas - og dette må formodes at blive tilfældet på et betydeligt antal områder, hvor staten hidtil har hævdet et retligt eller faktisk monopol - vil problemerne omkring valget af retlig organisationsform få en langt mere tilbagetrukket rolle, end det er tilfældet i dag, hvor valget mellem virksomhedsdrift i egentligt statsligt regie

²⁷ Idet jeg ved funktionel uafhængighed forstår ledelsens forretningsmæssige uafhængighed i enkeltsager. Modsætningen hertil er konstitutionel uafhængighed, dvs. uafhængighed i selve udpegnings- hhv. afskedigelsesfasen. Mens funktionel uafhængighed er tvingende, er der - med rette - intet krav om konstitutionel uafhængighed, idet det ville være helt urealistisk at forestille sig, at den kompetente myndighed skulle fraskrive sig sin centrale udnævnelses- og afskedigelseskompetence.

og i selskabsregie virkelig har reelle retlige konsekvenser; i modsætning hertil vil den fremtidige væsentligste motivation til at vælge aktieselskabsformen frem for (fortsat) offentligretlig organisationsform være ønsket om at forbeholde staten muligheden for hel- eller delsalg af aktierne i det således oprettede selskab.

Regelgrundlaget for statslige aktieselskaber.

Om de tilfælde, hvor der som retlig organisationsform for et statsselskab vælges aktieselskabsformen, bemærkes følgende:

Man kunne forestille sig, at regelgrundlaget for det enkelte statsselskab skabtes helt individuelt gennem en detaljeret lov til regulering af det pågældende selskabs virke, men det er indlysende, at der - selv om der eventuelt brugtes en modellov som forbillede herfor - ville blive tale om et alt for omfattende regelkompleks for hvert enkelt selskab.

I stedet har lovgivningsmagten af indlysende hensigtsmæssighedsgrunde valgt at lade lovgrundlaget for hvert enkelt selskab bestå af en kombination af den (ofte ganske kortfattede) særlov, hvorved selskabet oprettes, og de almindelige regler i aktieselskabslovgivningen. Hvis selskabet tillige driver virksomhed på et område, hvor en særlig lovgivning er gældende, f.eks. bankvirksomhed, henvises der i oprettelsesloven tillige hertil.

Blot eksempelvis kan man betragte § 3, stk. 3, i lov nr. 322 af 31. maj 1991 om GiroBank A/S, hvori det hedder: "For selskabet gælder aktieselskabsloven og lov om banker og sparekasser m.v. med de ændringer, der følger af denne lov". Det fastslås herved, at lovgrundlaget for selskabet består af en kombination af

- (1) oprettelsesloven - eftersom den bringer selskabet til eksistens,

- (2) aktieselskabsloven - eftersom selskabet er et aktieselskab og der ikke eksisterer nogen særskilt lov for statslige selskaber, og
- (3) særlovgivningen - eftersom selskabets virksomhed uanset den retlige organisationsform omfattes af særlige forskrifter, her eksempelvis forskrifter til sikring af solvens, likviditet m.v. for et kreditinstitut. At der gennem denne særlovgivning samtidig kommer et tilsyns- og kontrolmæssigt aspekt ind i billedet, indebærer, at behovet for tilsyn ved revisionsrevisionens foranstaltning afsvækkes; dette aspekt af særlovgivningen behandler jeg nedenfor under min omtale af revisionsmæssige forhold.

Som det blot eksempelvis ses af lovforslaget om oprettelse af Det Danske Klasselotteri A/S (gennemført som lov nr. 235 af 8. april 1992), kommer hertil de for det enkelte selskab gældende individuelle regelsæt i form af

- (4) selskabets vedtægter,
- (5) bestyrelsens forretningsorden og
- (6) den for selskabets virksomhed eventuelt gældende individuelle koncession.

4) Pengestrømmen mellem statselskabet og staten

- a) Pengestrøm fra stat/kommune til selskabet, herunder i form af tilskud m.v.

Det er indlysende, at der i selve stiftelsesfasen foregår en pengestrøm fra stat/kommune til selskabet i form af selve det kontant- og/eller apportindskud (realindskud), som udgør selskabets kapitalgrundlag. Dette forholds selskabsretlige aspekter behandler jeg nedenfor under punkt 5 og 7.

En pengestrøm fra stat til selskab kan naturligvis åbent ske i form af bevillinger på finansloven og/eller tillægsbevillingsloven, således eksempelvis statens tilskud til det af staten 50% ejede A/S Dyrehavsbakken med kr. 12 mio. i hhv. 1990, 1991 og 1992 samt tidligere finansår.²⁸

I denne forbindelse kan desuden nævnes, at de 13 eksisterende privatbaner - bortset fra Helsingør-Hornbæk-Gilleleje-banen, jfr. straks nedenfor - der alle er organiseret som aktieselskaber, får finansieret deres årlige underskud ved offentlige tilskud, hvoraf staten på de årlige finanslove dækker 70% af underskuddet, mens de i privatbanernes drift interesserede kommuner dækker de resterende 30% af underskuddet.

²⁸ Denne pengestrøm har givet anledning til et privat beslutningsforslag nr. B 57 af 31. januar 1992 om salg af statens aktiepost i det nævnte aktieselskab med henblik på at bringe tilskuddene til ophør.

Af andre eksempler på driftstilskud/underskudsdekning kan nævnes:

Grønlandsfly A/S modtager årligt såkaldte "offentlige betalinger", der i 1991 bestod af:

Prisdæmpende ydelse	tkr. 34.880
Tilskud til ikke rentable ruter	tkr. 6.108
Forsikringstilskud	tkr. 2.828

ELKRAFT-Consult A/S modtager årlige driftstilskud i størrelsesordenen 2-3 mio. kr. fra eneaktionæren ELKRAFT A.m.b.A.

Assens-Båge Færge A/S modtager årligt tilskud fra staten, Fyns amtskommune og Assens kommune. Tilskuddet, der fordeler sig nogenlunde ligeligt mellem de tre ydere, udgør ca. 1,3 mio. kr. om året, hvilket omtrent er det dobbelte af selskabets nettoomsætning.

Aktieselskabet Helsingør-Hornbæk-Gilleleje-banen ejer det til banens drift hørende faste anlæg, medens banedriften siden 1924 og foreløbig indtil 1999 er bortforpagtet til Helsingør kommune. Kommunen betaler en forpagtningsafgift svarende til banens driftsunderskud, således at årets resultat altid er kr. 0.

En tilskuds-variant er: Direktøren for Aktieselskabet Dampskibsselskabet Øresund blev i 1990 delvist aflønnet af DSB.

Af mere individuelle pengestrømme knyttet til det enkelte selskabs virksomhed kan særligt nævnes ordningerne for henholdsvis A/S Dyrehavsbakken og Dansk Jagtforsikring A/S.

Af en overenskomst mellem Direktoratet for Statskovvæsenet og Dyrehavsbakkens Teltholderforening af 1885 fremgår det, at af de lejeafgifter, der indbetales til Skovvæsenet fra samtlige lejere på Dyrehavsbakken, overfører Skovvæsenet til A/S Dyrehavsbakken til selskabets driftsformål årlig 1/3 af de første 2,5

mio. kr. lejeafgift og 2/3 af lejeafgiftsbeløbet derudover. Skovvæsenet skal dog ingensinde overføre mere end 50% af de samlede lejeafgifter, det har modtaget i det enkelte lejeår.

Ifølge en overenskomst mellem landbrugsministeriet og Dansk Jagtforsikring A/S oppebærer selskabet 20 kr. for hvert jagttegn, der løses i henhold til jagtloven, som modydelse for at udrede de erstatninger, der er foreskrevet i de til enhver tid af landbrugsministeriet stadfæstede forsikringsbetingelser. Er selskabets basiskapital ved regnskabsårets udløb utvivlsomt større end den beregnede solvensmargin, subsidiært mindstebeløbet ifølge den til enhver tid gældende bekendtgørelse om solvensmargin og kapitalgrundlag for en forsikringsvirksomhed, der ikke omfatter livsforsikring, gælder der dog særlige regler.

Pengestrømmen fra staten til selskabet kan også være et éngangstilskud i modsætning til de løbende pengestrømme.

I forbindelse med en finansiel rekonstruktion af Det Danske Stålvalseværk A/S blev selskabets ansvarlige lånekapital, hvorefter staten havde indskudt 234 mio. kr., således nedskrevet med 50%.

I forbindelse med statsvirksomheden Statens Konfektions overgang til aktieselskabsform overførtes statsvirksomhedens anlægsaktiver til selskabet uden kontant modydelse, idet den bogførte værdi blev nedskrevet med ca. 3,5 mio. kr. til maskinernes skønnede brugsværdi. Dette skete som modydelse for en del af den belastning, der i begyndelsesfasen ville blive pålagt selskabet i form af flytteomkostninger, der blandt andet indeholdt en omstillingspulje i tilknytning til relokaliseringens gennemførelse.

En pengestrøm fra stat (eller kommune) til selskab kan desuden finde sted under betegnelsen rente- og afdragsfrie lån.

De 13 eksisterende privatbaners nyanskaffelser af materiel m.v. finansieres således løbende ved lån fra staten og de i banerne interesserede kommuner. Lånene er betinget rente- og afdragsfrie, idet de kun skal tilbagebetales, såfremt privatbanen opnår driftsoverskud - en forpligtelse, der næppe nogensinde bliver aktuel.

Dansk Naturgas A/S har en gæld til Energiministeriet, der pr. 31. december 1990 udgør 137,5 mio. kr., som henstår rente- og afdragsfrit indtil år 2005.

Kommunekemi A/S har modtaget lån fra Det Kommunale Momsfond til finansiering af de af selskabet opførte behandlingsanlæg. Lånet andrager pr. 31. december 1990 tkr. 80.081 og henstår rente- og afdragsfrit indtil videre.

Af eksempler på pengestrømme i form af "almindelige" lån (læs: lån, der forventes tilbagebetalt) kan nævnes følgende:

Ifølge åbningsbalancen pr. 1. januar 1991 skylder GiroBank A/S 566 mio. kr. til Generaldirektoratet for P&T.

A/S Herning-Hallen har optaget lån hos Herning kommune, der pr. 31. december 1990 er nedbragt til ca. 5,5 mio. kr.

En potentiel fremtidig pengestrøm fra staten til selskabet foreligger i forbindelse med aftaler, hvorefter staten garanterer for selskabets låntagning hos tredjemand.

Ifølge lov om radio- og fjernsynsvirksomhed § 15x, stk. 4, bemyndiges finansministeren til at yde garanti af statskassen for TV 2 Reklame A/S' betaling af renter og afdrag samt andre forpligtelser.

Langt den overvejende del af Dansk Olierør A/S' og Dansk Naturgas A/S' låntagning er statsgaranterede

udlandslån. For sidstnævnte selskab var der i 1989 tale om et beløb på ca. 5,5 mia. kr.

Af en vis interesse er de ydelser, som staten ikke skal effektuere; jeg tænker herved på den omstændighed, at staten skulle have foretaget indskud (og taget højde herfor på sit budget) til finansiering af anlægsudgifterne i forbindelse med den pågældende opgave, hvis ikke anlægsaktiviteten havde befundet sig i statsselskabet. Når imidlertid aktiviteten befinder sig i et selskab, påvirker anlægsudgiften (hhv. beløbs- eller tidsmæssige overskridelser desangående) ikke statens budget, men fremkommer i stedet som en egen- eller fremmedkapitalfinansieret anlægsinvestering i statsselskabet.

Dette er en følge af selve det elementære selskabsretlige faktum, at der ikke ipso jure foreligger identitet mellem selskabet og dets aktionærer, og at selskabets anlægsudgifter følgelig alene kan betragtes som selskabets, ikke som dets aktionærers. - Det følger heraf, at den anlægsinvestering, som staten ellers skulle foretage, gennem statsselskabet konverteres til en investering i værdipapirer (aktier), og at der størrelsesmæssigt langt fra behøver være identitet mellem statens aktietegning i selskabet og statsselskabets anlægsinvesteringer.

Der kan efter omstændighederne finde "skjulte" pengestrømme sted fra stat til statsselskab, nemlig hvor staten anvender sin rådighed over andre regelsæt, eksempelvis afgiftsniveauet, til at fritage statsselskabet helt eller delvis for byrder, som ellers ville påhvile det; dette er naturligvis en anden side af det nedenfor under b) behandlede spørgsmål om skatter, afgifter m.v. fra selskab til stat.

Et nærliggende eksempel herpå er den indirekte "subsidi-
ering" af naturgasselskaberne, der hidrører fra, at andre energiformer afgiftsbelægges i det øjemed at sikre "konkurrencedygtigheden" af selskabernes egne ydelser. I 1990 var værdien af denne afgiftsmæssige

favorisering 1,5 mia. kr. for de fem regionale naturgasselskaber og Dansk Naturgas A/S under ét.²⁹

Andre eksempler på en indirekte pengestrøm til selskabet gennem undladt pengestrøm fra selskabet til staten er, at visse statslige eller kommunale virksomheder gøres helt eller delvis, betinget eller ubetinget fri for selskabsskat (34% af nettoindkomsten), jfr. selskabsskattelovens § 3,³⁰ at offentlige serviceselskaber med mindst 50% statsligt ejerskab ikke skal betale kapitaltilførselsafgift ved stiftelsen eller en kapitalforhøjelse (1% af nettoværdien af indskudte aktiver), jfr. § 3 i lov om kapitaltilførselsafgift,³¹ og at hverken Københavns Havn eller Københavns Frihavns- og Stevedoreselskab A/S skal betale stempelafgift af lånedokumenter m.v. (3 o/oo, eventuelt 1,5%, af lånebeløbet m.v.), jfr. stempelafgiftslovens § 81, stk. 1, nr. 2.

Som det nærmere behandles nedenfor, står imidlertid hverken stat eller kommune fuldstændig frit med hensyn til sådan direkte eller indirekte støtte til (stats)selskaber, idet der skal indhentes tilladelse fra EF-kommissionen til at yde offentlig støtte "under enhver tænkelig form", såfremt støtten "fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner", jfr. EØF-traktatens artikel 92-94. Jo mere statsselskabet virker i konkurrence med ikke-statsligt ejede selskaber, desto mere bør stat og kommune være opmærksomme herpå. Det ligger efter EF-kommissionens

²⁹ Jfr. Årsregnskabet 1990 for Dansk Naturgas A/S, side 6.

³⁰ Af konkrete eksempler kan nævnes TV 2 Reklame A/S og Københavns Frihavns- og Stevedoreselskab A/S. Desuden er Dansk Tiipstjeneste A/S fritaget for at svare selskabsskat ifølge lov om tipning og lotto § 8, stk. 1.

³¹ Af selskaber, der i forbindelse med deres stiftelse har søgt om fritagelse for betaling af kapitaltilførselsafgift kan nævnes TV 2 Reklame A/S, Københavns Lufthavne A/S, Sund & Bælt Holding A/S, Tele Danmark A/S, A/S Storebæltsforbindelsen A/S, Tele Sønderjylland A/S, Telecom A/S, Fyns Telefon A/S og A/S Øresundsforbindelsen.

praksis fast, at eksempelvis meget lave selskabsskatter kan indebære en statsstøtte, som vil være i strid med fællesskabsretten, hvis Kommissionens tilladelse ikke indhentes.³²

Traktaten om Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF-traktaten) er med hensyn til spørgsmålet om virksomhedsdrift i offentligt eller privat regie erhvervspolitisk neutral, således eksempelvis når Traktaten i artikel 90, stk. 1, artikel 37, stk. 1, og artikel 222 tillader medlemsstaterne at give eksklusive rettigheder i det offentliges interesse.

Det følger blandt andet heraf, at hvis statslige virksomheder med tilslutnings- eller benyttelsestvang udfører offentlige forsyningsopgaver, finder Traktatens tjenesteydelsesfrihed ikke anvendelse, ej heller selv om der skal betales for ydelserne, og uden hensyn til, om betalingerne dækker omkostningerne eller ej.³³ I sådanne tilfælde kan der derfor blive tale om, at der - i fuld overensstemmelse med EF-forskrifterne - foregår endog ganske betydelige pengestrømme fra staten til et helt eller delvis statsligt selskab med eksklusive forsyningsopgaver m.v.

³² Se hertil oversigten i "Skat udland" 1991 nr. 96 (Kommissions-svar) over de p.t. meddelte tilladelser (til Belgien, Frankrig, Irland, Italien og Portugal) til at fortsætte med en ordning uden selskabsskat i bestemte geografiske (udviklings)områder, jfr. EF-tidende nr. C 90/328/55 (31. december 1990). Også de danske love om særlig afskrivningsret m.v. i såkaldte "erhvervszoner" (jfr. lov nr. 486 af 24. juni 1992 med ændringer til afskrivningsloven) har måttet forelægges Kommissionen til godkendelse på forhånd. Det samme gælder Kommissionens godkendelse af 11. juni 1992 af den særlige 30% bruttobeskatning af udenlandske eksperter m.v. i Danmark. Det må i det hele taget antages, at opmærksomheden i de kommende år vil blive i særlig grad koncentreret om de nævnte støttemuligheder, og det kan ikke uden videre antages, at samtlige de bestående danske regler kan stå for en nærmere fællesskabsretlig prøvelse.

³³ Jfr. nærmere herom Kay Hailbronner i "Neue Juristische Wochenschrift" 1991 side 593ff.

Dette betyder imidlertid ikke, at statslige selskaber, som har monopol på visse tjenesteydelser, kan fungere ubundet af centrale bestemmelser i Traktaten. Hvis et sådant selskab med tjenesteydelsesmonopol således udfører tjenesteydelser af almindelig erhvervsmæssig interesse i privatrettens former, bindes selskabet af Traktatens artikel 7 (forbud mod diskrimination pga. nationalitet) og artiklerne 85-94 (konkurrenceforvridning, misbrug af en dominerende stilling,³⁴ ulovlig statsstøtte m.v.), jfr. artikel 90, stk. 1.

De strenge krav i artikel 90, stk. 2, om overholdelse af Traktatens konkurrenceregler m.v. binder ikke medlemsstaterne i disses afgørelse om, hvorvidt offentlige opgaver skal overlades til monopolforetagender af den nævnte art. Men medlemsstaternes kompetence til at beslutte, at bestemte tjenesteydelser skal overlades til offentlige virksomheder af sociale eller almennyttige grunde, må ikke dikteres af usaglige eller protektionistiske hensyn.

Dette princip, som vil få stor betydning for bl.a. statsselskaber, er fastslået eksempelvis i Domstolens dom af 18. juni 1991 i sag C-260/89, hvor Domstolen fastslog, at EF-retten ikke er til hinder for, at der gives en virksomhed monopol på fjernsynsvirksomhed, når monopollet gives på grund af almene interesser, som ikke er økonomiske; men den måde, hvorpå et sådant

³⁴ Således eksempelvis Domstolens dom af 23. april 1991 i sag C-41/90 (Macroton), hvor arbejdsformidling til virksomhedsledere var en virksomhed i konkurrenceretlig forstand, uanset den erhvervsdrivende enheds retlige status (selskab m.v.) og finansieringsmåde, og hvor det tillige statueredes, at artikel 86 (misbrug af dominerende stilling) ville blive overtrådt, hvis staten overdrog eneret på arbejdsformidlingen til en virksomhed, der åbenlyst ikke var i stand til at efterkomme efterspørgslen (her: på jobanvisning til arbejdsledere). - Tilsvarende har Londons fondsbørs omkring årsskiftet 1991/92 måttet opgive sit hidtidige krav om modtagelse af information om kursrelevante oplysninger fra de noterede selskab forud for nyhedsbureauerne, idet det britiske handelsministerium - utvivlsomt med rette - var af den opfattelse, at et sådant krav stred mod Traktatens artikel 86 (idet fondsbørsens retlige organisationsform herved er uden betydning).

monopol udøves, må ikke gribe ind i Traktatens bestemmelser om frie varebevægelser eller fri udveksling af tjenesteydelser og ej heller gribe ind i konkurrencereglerne.

Traktatbestemmelserne om frie varebevægelser er ikke til hinder for at give koncession til en enkelt virksomhed på eneret til fjernsynsspredning - herunder eneret til at indføre, udleje eller på anden måde sprede materiel og produkter, som er nødvendige for udsendelserne - forudsat der ikke herved diskrimineres mellem inden- og udenlandske produkter til skade for sidstnævnte.

Ved domme afsagt den 10. juli 1991 af Retten i 1. instans ved EF-domstolen i sagerne T-69, 70 og 76/89 (BBC, ITP) blev en kommissionsbeslutning om, at artikel 86 (misbrug af dominerende stilling) var krænkert, stadfæstet. Misbruget bestod i, at BBC havde fået nedlagt forbud mod, at et forlag udgav en tv-ugeoversigt over bl.a. BBC's programmer. Retten var enig med Kommissionen i, at BBC m.fl. pga. deres faktiske monopol på deres egne ugentlige programoversigter havde en dominerende stilling, og at denne blev misbrugt, når de forhindrede, at der på markedet blev indført et alsidigt tv-programblad. (Nogle bestemmelser i Bernerkonventionen, som BBC påberåbte sig, måtte vige for Traktatens bestemmelser).

Desuden kan henvises til den tidligere nævnte præjudicielle afgørelse af 13. december 1991 i sag C-18/88, hvorefter et selskab, der driver det offentlige telefonnet, ikke tillige kan tillægges kompetence til at fastlægge tekniske forskrifter m.v. vedrørende telefonapparater, når selskabet selv er i konkurrence med andre virksomheder, der udbyder telefoner på markedet, jfr. Traktatens artikel 3, litra f, 90 og 86.

Det følger af disse principper, at der stedse må udvises den yderste varsomhed, når det drejer sig om at fastlægge

funktionsvilkår m.v. for et statsligt eller delvis statsligt selskab, som indtager eller søges tillagt en retlig eller faktisk monopolstilling. Overvejelserne om pengestrømmen fra staten til selskabet (hvad enten denne strøm kommer fra staten selv eller dirigeres til selskabet fra andre virksomheder gennem relativ forringelse af deres vilkår og relativ begunstiggelse af statsselskabets) er således af meget stor betydning ved tilrettelæggelsen af statsselskabets retsforhold.

Det er ikke afgørende for bedømmelsen af støttens retmæssighed i relation til EF-retten, om selskabet er statsligt eller ej, men i praksis vil ulovlig støtte hyppigt forekomme i tilfælde, hvor selskabet er helt eller delvis statsejet. Kommissionen har i vid udstrækning fået medhold ved EF-domstolen i sager anlagt efter de nævnte traktatbestemmelser i artikel 92ff.

Ved dom af 14. februar 1990 i sag C-301/87 (Kommissionen mod Frankrig) fandtes det således stridende mod Traktatens artikel 92, stk. 1, og 93, stk. 3, at Frankrig havde støttet et selskab i tekstilbranchen gennem kapitalindskud, rentefrattede lån og nedskæring af bidrag til socialsikring, og støtten skulle ifølge dommen tilbagebetales.

Ved dom af 21. marts 1991 i sag C-305/89 (Kommissionen mod Italien) fandtes det stridende mod statsstøttebestemmelserne, at den italienske stat gennem nogle offentligt beherskede holdingselskaber havde foretaget kapitalindskud på i alt 615 mia. lire i Alfa Romeo-koncernen, og beløbene skulle herefter tilbagebetales fra selskabet.

Domstolen opstillede i Alfa Romeo-sagen nogle retningslinier for grænsedragningen mellem retmæssige og retsstridige statslige kapitalindskud, som formentlig vil få stor betydning i fremtiden: Selv om en privat investor ikke nødvendigvis placerer kapital med henblik på forrentning på mere eller mindre kort sigt, må han i det mindste handle som et privat holdingsel-

skab eller en privat koncern, som forfølger en strukturel, global eller sektorbestemt politik, og som handler ud fra mere langsigtede rentabilitetsovervejelser.

Italien kunne ikke med rette gøre gældende, at kapitalindskuddene via det statslige holdingsselskab skyldtes gennemførelsen af en omstruktureringsplan for virksomheden, eftersom der ikke havde foreligget nogen egentlig omstruktureringsplan; en sådan måtte navnlig have indebåret, at der skulle gennemføres en begrænsning af den overskydende produktionskapacitet og en betydelig nedsættelse af produktionsomkostningerne.

Kommissionen kunne derfor med rette lægge til grund, at kapitalindskuddene kunne have til formål at nedbringe virksomhedens gæld for at sikre virksomhedens fortsatte beståen, og kapitalindskuddene var derfor med rette betegnet som statsstøtte. Herefter var spørgsmålet, om statsstøtten kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og begrænse konkurrencen. Italien gjorde herved gældende, at kapitalindskuddene ikke ville kunne begrænse konkurrencen på det fælles marked, idet Alfa Romeos markedsandel inden for EF er marginal; men Domstolen fastslog, at når en virksomhed opererer inden for en bestemt sektor, som har overskydende produktionskapacitet, og hvor producenter fra forskellige medlemsstater konkurrerer, må enhver form for støtte, som virksomheden modtager fra de offentlige myndigheder, antages at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og at begrænse konkurrencen. Desuden - men dette er ikke afgørende for afgørelsen - havde Alfa Romeo i 1986 en markedsandel på 14,6% af det italienske marked.

Alfa Romeo-dommens betydning kan efter min mening næsten ikke overvurderes, når det drejer sig om at bedømme retmæssigheden af statslige tilskud til selskaber, der ikke har et forsyningsmonopol, men tværtimod virker i konkurrence med selskaber fra andre stater, og som eventuelt har "overskydende produktionskapacitet" (læs: hvis omkostnings-

niveau endnu ikke er tilpasset selskabets aktivitetsniveau og indtjening). - Det følger heraf, at man må være yderst varsom med enhver form for subsidierende pengestrøm fra staten til statslige eller andre selskaber, der konkurrerer med inden- og udenlandske selskaber om vare- eller tjenesteydelsesleverancer, og jeg skal bede om, at disse overordnede synspunkter haves i erindring ved læsningen af samtlige følgende bemærkninger om statslige aktieselskaber.

Dernæst forhindrer Traktatens artikel 52 og 59 (etableringsfriheden), at der gennem nationale bestemmelser tillægges selskaber, som overvejende er statslige eller på anden måde offentlige, en særstilling med hensyn til leverancer m.v. til offentlige myndigheder, jfr. EF-domstolens dom af 15. december 1989 i sag C-3/88 (Kommissionen mod Italien), hvor en italiensk lov, der forbeholdt aftaler om edb-systemer til den offentlige administration for sådanne selskaber, som overvejende var statslige eller offentlige, blev kendt stridende mod Traktatens artikel 52 og 59 (etableringsfriheden). Loven var ikke nationalitetsdiskriminerende, idet den - i hvert fald ikke formelt - skelnede mellem italienske statsselskaber og andre. En sådan særstilling med hensyn til leverancer til offentlige myndigheder er udtryk for en indirekte statsstøtte til det pågældende selskab.

En indirekte støtte til selskaber og andre virksomheder kan endvidere hidrøre fra nationale bestemmelser, som forbyder, at udenlandske virksomheder præsterer de samme tjenesteydelser i konkurrence med det indenlandske selskab. Forestillede man sig blot helt teoretisk, at Patentdirektoratet, som i 1991 gennem særlig aftale med Finansministeren blev en såkaldt "fristyrelse" med særlige beføjelser til at indrette sine egne forhold, blev omdannet til en erhvervsdrivende fond, senere måske til et helt eller delvis statsligt ejet aktieselskab, ville det være retsstridigt at give en sådan virksomhed eneret på at præstere patentretlige tjenesteydelser, som kan præsteres af andre, privatretligt organiserede virksomheder, jfr. EF-domstolens dom af 25. juli 1991 i sag C-76/90 om frihed til grænse-

overskridende tjenesteydelser indebærende kontrol med og opretholdelse af patenter. Det ville således være nødvendigt at foretage en skarp adskillelse af den monopoliserende, offentlige registreringsfunktion og den frit konkurrerende, privatretlige rådgivningsfunktion m.v., og det er indlysende, at hele et sådant statsselskabs organisatoriske, selskabsretlige og økonomiske indretning måtte føje sig efter disse overordnede hensyn, der også kom til udtryk i den foran nævnte dom af 13. december 1991 om telefongodkendelser.

Dernæst forhindrer Traktatens artikel 30 (mængdemæssige importbegrænsninger), at en stat gennem nationale regler forbeholder en vis del af offentlige indkøb for virksomheder, der har produktionsanlæg i (visse dele af) den pågældende stats område, jfr. Domstolens dom af 20. marts 1990 i sag C-21/88 samt dom af 11. juli 1991 i sag C-351/88.³⁵ Det er herved ikke afgørende, om de pågældende virksomheder er statslige eller ej,³⁶ men det kan vel ikke afvises, at denne grundsætning har særlig betydning for statselskaber, og det er derfor, jeg omtaler den i nærværende sammenhæng.

I et antal tilfælde, som i fremtiden må antages at blive langt mere talrige, forbydes det også på et trinlavere EF-retligt plan end på traktatplanet - men naturligvis med hjemmel i traktatbestemmelser - at effektuerer visse former for subvention til selskaber. Dette er således tilfældet ifølge direktiv 91/440/EØF af 29. juli 1991 om udviklingen

³⁵ Om en italiensk lov, hvorefter virksomheder med produktionsanlæg i underudviklede regioner (Syditalien) forbeholdtes en procentdel (30%) af offentlige indkøb. Den omstændighed, at en national foranstaltning eventuelt kunne karakteriseres som en støtteforanstaltning efter artikel 92 (hvortil der således efter omstændighederne kunne gives tilladelse fra Kommissionen), var ikke tilstrækkelig begrundelse for at undtage foranstaltningen fra forbudet i artikel 30.

³⁶ Ligeså Domstolens dom af 16. maj 1991 i sag C-263/85 (Kommissionen mod Italien), hvor det fandtes stridende mod artikel 30, at italienske offentligretlige organer kun kunne opnå visse støttebeløb fra staten, hvis de købte italiensk fremstillede køretøjer.

af jernbanevirksomhed i EF, som med virkning fra 1993 påbyder en økonomisk/regnskabsmæssig og organisatorisk, men ikke nødvendigvis institutionel adskillelse mellem jernbanenet og -drift, og som tillige forbyder krydsende subvention mellem disse to virksomhedstyper. Det vil efter gennemførelsen af sådanne regler derfor ikke være muligt at lade eksempelvis den eller de virksomheder, der ejer infrastrukturen (nettet), modtage subventioner fra den eller de (privat- og/eller offentligtretligt organiserede) virksomheder, der forestår jernbanedriften.

Dette princip om forbud mod (skjult) støtte ved kryds-subsidiering mellem en monopoliseret og en ikke-monopoliseret del af et statsselskab har ifølge sagens natur betydning for langt flere selskabstyper end jernbaneselskaberne, og problematikken genfindes allerede i dag i Danmark.

Uden at der i nærværende sammenhæng skal tages stilling til, hvorvidt klagerne er berettigede eller ej, skal det blot eksempelvis fremhæves, at el-branchen i en årrække har besværet sig over, at teleselskaberne angiveligt brugte den monopoliserede del af deres virksomhed (ledningsnet, abonnementer m.v.) til at subsidiere den ikke-monopoliserede, frit konkurrerende del af virksomheden (salg af apparatur m.v.), angiveligt med den følge, at konkurrencevilkårene for sidstnævnte forvrides til skade for branchens øvrige leverandører.

Der kan ikke være tvivl om, at en rammelovgivning om statsselskaber i det mindste må indeholde et memento om, at der ved indretningen af selskabets ledelse, organisation, regnskabsforhold m.v. skal tages hensyn til de krav om adskillelse, som er fastslået eksempelvis i jernbanedirektivet, og jeg har søgt at tage højde herfor i mit lovudkast.

- b) Pengestrøm fra selskabet til stat/kommune, herunder i form af afgifter, skat m.v.

Pengestrømme fra selskabet til staten og/eller kommunen kan forekomme enten som en éngangsoverførsel, f.eks. ved selskabets stiftelse i forbindelse med overdragelse af en tidligere statsvirksomhed, eller som løbende overførsler knyttet til selskabets drift.

I de senere år har der været flere eksempler på, at allerede bestående statsvirksomheder er overgået til aktieselskabsform. I disse situationer er staten typisk blevet vederlagt for de indskudte aktiver gennem aktier i selskabet. I enkelte tilfælde har staten imidlertid også modtaget kontantbeløb eller gældsbreve som delvis betaling.

Aktiekapitalen i Københavns Lufthavne A/S blev indbetalt ved apportindskud af statsvirksomheden Københavns Lufthavne, der bestod af Kastrup og Roskilde Lufthavne mod betaling dels i aktier og dels kontant af 1,2 mia. kr., der dog efterfølgende blev reguleret under hensyn til de på finansloven for 1990 ikke afholdte anlægsinvesteringer samt med den ændring i driftsresultatet, som kunne konstateres pr. 1. oktober 1990.

Ved omdannelsen af Datacentralen til aktieselskab var der ifølge aktstykke nr. 243 af 22. maj 1991 en forventning om, at dette ville forbedre statsfinanserne med 160 mio. kr., hvilket var forskellen på statens samlede vederlag og værdien af de modtagne aktier.

I forbindelsen med omdannelsen af Statens Teletjeneste til Telecom A/S skulle staten ifølge aktstykke nr. 7 af 7. november 1990 modtage 850 mio. kr. kontant og - efter en kapitaludvidelse - nom. 149 mio. kr. aktier i Telecom A/S. Ved efterfølgende apportindskud af Telecom A/S i Tele Danmark A/S skulle staten vederlægges delvis med et gældsbreve på 2,8 mia. kr.

Med hensyn til de løbende pengestrømme er det indlysende, at et statsligt aktieselskab skal betale de samme typer af selskabsskatter, afgifter m.v., som påhviler andre selskaber, medmindre der ved lov undtages herfra, jfr. hertil bemærkningerne ovenfor om statsstøtte i fællesskabsretlig belysning. Således betaler statsselskabet selskabsskat af sit overskud, merværdiafgift af momspligtige ydelser etc.

Af andre eksempler kan nævnes, at Dansk Olie og Naturgas A/S og datterselskaberne Dansk Olierør A/S og Dansk Olie og Gasproduktion A/S er omfattet af kulbrinteskatteloven.

Ligeledes er Kommunernes Pensionsforsikring A/S og visse datterselskaber omfattet af realrenteafgiftsloven.

Et andet forhold, der udspringer af princippet om, at statsselskaber skattemæssigt behandles på lige fod med privatejede selskaber, er, at koncernforbundne statsselskaber har mulighed for at lade sig sambeskatte, jfr. selskabsskattelovens § 31.

Af statsselskabskoncerner, der benytter sig af denne mulighed, kan blot eksempelvis nævnes Dansk Olie og Naturgas og Tarco.

Modsat de generelle skatter og afgifter, der skal betales af såvel privatejede selskaber som statsselskaber, er der for de statsselskaber, som i denne redegørelse er rubriceret under den statslige sektor, en række eksempler på, at særlige afgifter, ydelser m.v. betales af selskabet til staten. Derimod ses sådanne pengestrømme ikke at flyde fra selskaberne i den kommunale sektor til staten/kommunen.

Det Danske Klasselotteri A/S skal til staten betale en afgift på 6% af indskudssummen, der opgøres som spillernes betaling for lodsedlerne excl. stempelafgift.

Dansk Tipstjeneste A/S skal ifølge lov om tipning og lotto § 1, stk. 1, erlægge 16% af indskudssummen fra spillerne til staten. Indtil 30. september 1992 udgjorde afgiften dog kun 13%. Desuden skal der svares en afgift til staten på 15% af de gevinster, der tilfalder vinderne. Til gengæld er gevinsterne fritaget for indkomstskat til stat og kommune, jfr. lov om tipning og lotto § 6.

Dansk Olieforsyning A/S betaler en produktionsafgift (royalty) til staten, som kan vælge at få denne royalty erlagt i penge eller olie.

En del af brugernes betaling til Dansk Olierør A/S for anvendelse af selskabets olietransportsystem er fastsat til 5% af værdien af den transporterede olie minus samtlige transportomkostninger. Af denne del af selskabets indtægter betaler selskabet efter aftale med energiministeren en afgift på 90% til staten, hvilket i 1990 udgjorde ca. 255 mio. kr.

Tele Danmark A/S skal ifølge lov nr. 743 af 14. november 1990 om visse forhold på telekommunikationsområdet betale en årlig ydelse til staten, der udgør 4% af selskabets og dets datterselskabers årlige nettoindtægter på eneretsområderne.

En anden type af énsidige pengestrømme fra selskabet til staten foreligger i de tilfælde, hvor det ved oprettelsesloven er fastlagt, at staten kan disponere over en vis del af selskabets indtægter/overskud.

Ifølge lov om radio- og fjernsynsvirksomhed § 15z kan kommunikationsministeren med tilslutning fra Finansudvalget anvende den del af TV 2 Reklame A/S' overskud, der ikke overføres til TV 2-fonden, til tilbagebetaling af tidligere udløst statsgaranti eller til kulturelle formål.

I lov om tipning og lotto §§ 6a-6c er der detaljerede forskrifter for anvendelsen af dele af indsskudssummen

til forskellige idrætsformål og humanitært arbejde. Tilsvarende indeholder § 7 bestemmelser om anvendelse af et restoverskud efter statsafgift, gevinster m.v. Forskellige ministerier bestemmer i visse situationer størrelsen af tilskuddene til de respektive formål, ligesom beløb, der ikke findes anvendelse for, overføres til forskellige ministerielle fonde.

Om fordelingen af indtægter fra råstofudvindingen i Grønland forestået af Nunaoil A/S er det fastslået ved lov, at indtægter op til 500 mio. kr. pr. år fordeles med halvdelen til henholdsvis staten og hjemmestyret. Indtægter herudover fordeles efter forhandling mellem regeringen og hjemmestyret.

I det omfang selskabet benytter statens apparatur, faciliteter m.v., må der fastlægges en betaling herfor.

Et aktuelt eksempel herpå er, at GiroBank A/S betaler et årligt beløb til Post & Telegrafvæsenet til dækning af faste og variable udgifter, herunder lønudgifter incl. pensionsudgifter, for de medarbejdere i Postvæsenet, der er beskæftiget med udførelsen af giroforretninger på postkontorene.

I denne kategori kan desuden nævnes, at Københavns Frihavns- og Stevedoreselskab A/S lejer fast ejendom og driftsmateriel af Københavns Havnevæsen. Lejen for den faste ejendom er fast, medens lejen for driftsmateriellet er variabel og fastsættes under hensyn til anlægsaktivernes karakter, alder, brugsværdi samt rimelig forrentning af udlejers investering, dog således at lejen ikke kan overstige årets resultat opgjort uden lejeudgifter for dette materiel. I praksis fastsættes lejen for driftsmateriel til en størrelse, der betyder, at det regnskabsmæssige resultat bliver kr. 0.

Endelig kan det nævnes, at Assens-Bågø Færgen A/S betaler et årligt administrationshonorar til Assens Kommune.

Der foreligger ikke i Danmark noget overordnet princip om, at sådanne betalinger skal fastlægges alene ud fra markedsmæssige kriterier, men er der minoritetsaktionærer i selskabet, kan betalinger af den her nævnte art ikke anvendes til at skaffe staten i dens egenskab af (hoved)aktionær særlige fordele på de øvrige aktionærers bekostning, jfr. princippet i generalklausulerne i aktieselskabslovens § 63, stk. 1, og § 80, og omvendt vil også selskabets helt eller delvis vederlagsfri anvendelse af statens faciliteter kunne udgøre en form for statsstøtte, som er retsstridig i medfør af EØF-traktatens artikel 92ff, jfr. alle bemærkningerne i det foregående afsnit. Som generelt udgangspunkt bør det derfor allerede efter gældende ret tilstræbes, at retshandler mellem statsselskab og stat foregår på markedsmæssige konditioner, men en lov om statsselskaber kan med fordel lovfæste og præcisere dette princip. Tilsvarende bør det om statsselskabers regnskabsaflæggelse fastslås, at den internationale regnskabsstandard nr. 24 om regnskabsmæssig angivelse af forbundne parter indbyrdes transaktioner skal iagttages; efter gældende dansk ret kan dette ikke antages at være obligatorisk.

Efterhånden som flere områder, hvor statslig og privat aktivitet kan eller vil sam- eller vekselvirke, bliver bindende reguleret på EF-retligt plan, må det forventes, at der samtidig fastlægges udtrykkelige forskrifter om, at betalingerne mellem stat og selskab inden for det pågældende område skal fastlægges ud fra markedsmæssige kriterier. Som et nyligt eksempel herpå kan nævnes det allerede omtalte direktiv 91/440/EØF om jernbanedrift i EF, hvorefter den betaling, som staten i sin egenskab af eventuel ejer af jernbanenettet (infrastrukturen) opkræver hos de selskaber, der foretager jernbanedriften (og som økonomisk og organisatorisk, men ikke nødvendigvis institutionelt skal være adskilt fra jernbanenettet), i det mindste ikke må være diskriminatorisk, hvortil kommer, at jernbaneselskabers drift i det hele skal ske på et sundt finansielt grundlag (hvorfor selskabernes gæld skal reduceres, i det omfang dette er nødvendigt for at sikre en sådan sund drift).

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne i det foregående afsnit om de tilfælde, hvor afgifter m.v. ved lov bortfalder i forhold til visse statslige selskaber.

5) Den af statsselskabet drevne erhvervsvirksomhed

a) Den hidtidige drift af virksomheden

Statsselskaber stiftes som oftest samtidigt med påbegyndelsen af den virksomhed, om hvilken de udgør den organisatoriske ramme.

Det er dog ikke ualmindeligt, at det nystiftede statsselskab skal overtage og videreføre en statslig virksomhed, der hidtil har været ejet og drevet direkte af staten. Som eksempler kan nævnes:

Københavns Lufthavne A/S' overtagelse af Københavns Lufthavnsvæsen.

GiroBank A/S' overtagelse af statsvirksomheden Postgiro.

Datacentralen A/S' overtagelse af Datacentralen I/S af 1959.

Det Danske Klasselotteri A/S' overtagelse af driften af klasselotteriet, der hidtil havde været organiseret som et direktorat under Skatteministeriet.

Statens Konfektion A/S' overtagelse af Statens Konfektion.

Tele Sønderjylland A/S' overtagelse af statsvirksomheden Tele Sønderjylland.

Telecom A/S' overtagelse af Statens Teletjeneste.

At statsvirksomheders overgang til aktieselskabsform imidlertid ikke er noget nyt fænomen, fremgår blandt andet af, at Vemb-Lemvig-Harboøre (Thyborøn) Jernbaneselskab aktieselskab, der er stiftet før århundredskiftet, blev stiftet med det formål at overtage og drive de i eneretsbevillinger af 7. juni 1878 og 5. maj 1897 omhandlede jernbaner fra Vemb station til Lemvig eller dens havn og fra Lemvig havn over Lemvig station til Harboør samt drive den staten tilhørende havnebanestrækning fra Harboør til Thyborøn.

De problemer, som selskabers overtagelse af en eksisterende virksomhed rejser i henseende til reglerne om apportindskud (realindskud), medarbejderes retsstilling ved virksomhedsoverdragelsen m.v., behandles alle særskilt nedenfor.

Det er imidlertid ikke givet, at det statsselskab, der oprettes, overtager alle de former for aktiviteter, som hidtil har været drevet i offentligt regie. Blot eksempelvis kan det om Eksportkreditrådets omdannelse til aktieselskab i 1992 nævnes, at de aktiviteter, det nyoprettede selskab skulle overtage, kun udgjorde en delmængde af EKR's hidtidige aktivitetsområde. Årsagen er, at selskabet skal kunne fungere på kommercielt (her: forsikringsmæssigt) grundlag og derfor ikke kan overtage aktiviteter, som er rent subsidierende. Hvis sådanne aktiviteter ønskes videreført efter virksomhedens overdragelse til et statsselskab, må staten fortsat selv varetage dem - eller i hvert fald må staten finansiere dem, men der er i denne forbindelse intet til hinder for, at den pågældende ydelse desuagtet købes hos statsselskabet, hvis det kan præstere den.

Det er imidlertid ikke kun statsvirksomheder, der er overgået til statsselskaber. Der findes også eksempler på, at aktiviteter, som hidtil er foregået i foreningsretligt regi, er overgået til statsligt eller kommunalt dominerede aktieselskaber.

De fællesforanstaltninger, som i dag forestås af A/S Dyrehavsbakken, blev som tidligere nævnt oprindeligt

tilvejebragt af Dyrehavsbakkens Teltholderforening, dog med tilskud fra staten.

Kommunernes Pensionsforsikring A/S blev som nævnt i 1945 stiftet med henblik på at videreføre aktiviteterne i Kommunernes Pensionskasse.

I enkelte tilfælde er statsselskabers aktivitet desuden blevet tilvejebragt gennem overtagelse af andre aktie- eller andelsselskabers virksomhed.

Aktieselskabet Lollandsbanen blev stiftet med det formål at overtage driften af de hidtil af A/S Det Lolland-falsterske jernbaneselskab drevne jernbaner.

Dansk BiblioteksCenter A/S har pr. 15. oktober 1991 købt aktiviteterne i det konkursramte Bibliotekscentralen A/S.

Fyns Telefon A/S blev stiftet med det formål at overtage den hidtil af andelsselskabet Fyns Telefon udførte virksomhed.

Der er imidlertid også en række eksempler på, at den virksomhed, som selskabet er stiftet med henblik på, ikke udføres direkte af selskabet selv, men af datterselskaber.

En særlig variant heraf er konstruktionen omkring SAS, hvor Det Danske Luftfartsselskab ejer 2/7 af et konsortium, som ejer de selskaber, der udfører den faktiske virksomhed.

Af egentlige holdingselskaber kan nævnes Tele Danmark A/S, Tarco A/S, Cheminova Holding A/S og SAS Trading Holding A/S.

Endelig fremgår det udtrykkeligt af formålsbestemmelsen for Greenlandair Charter A/S, der er et datterselskab af Grønlandsfly A/S, at "selskabets virksomhed kan udføres dels direkte, dels gennem anbringelse af kapital i andre virksomheder."

I det ovennævnte har udgangspunktet været, at en given virksomhed kan gennemføres i forskellige organisatoriske rammer, herunder statsselskaber. Der er imidlertid også enkelte eksempler på, at der inden for den samme organisatoriske ramme - statsselskabet - sker et væsentligt skift i de aktiviteter, der gennemføres.

Et eksempel herpå er blandt andet, når et selskab går fra at være et driftsselskab til at være et holdingselskab i forbindelse med ændringer i koncernstrukturen, hvilket eksempelvis har fundet sted i Cheminova-koncernen.

En ændring af koncernstrukturen betyder dog ikke i sig selv, at også selskabets virksomhed ændres. En ændring af såvel koncernstruktur som selskabets virksomhed er imidlertid sket i Tarco-koncernen.

Fra oprindeligt at bestå af et selskab, hvis formål var at udnytte gasværkernes biprodukter, handle med de fremstillede varer og i øvrigt drive fabrikation og handel efter bestyrelsens bestemmelse, er der i dag tale om en vidtforgrenet koncern, der driver handel, fabrikation, projektering og entreprenørvirksomhed m.v. i Danmark og udlandet.

b) Selskabets formål

Der findes ikke i AL særregler for så vidt angår statslige selskabers formålsbestemmelser, og i princippet finder selskabsrettens almindelige regler derfor anvendelse. Det følger heraf, at vedtægterne skal angive selskabets formål, jfr. AL § 4, stk. 1, nr. 3, og at formålet skal indebære en præciserende bestemmelse af, på hvilken måde selskabet vil opfylde sin pligt til at være "erhvervsdrivende", jfr. AL § 1, stk. 1.

Mens et ikke-statsligt selskabs formålsbestemmelse alene indeholder en angivelse af, gennem hvilken art aktivitet selskabet skal forfølge det nævnte, helt overordnede mål: at være erhvervsdrivende og dermed indvinde overskud, jfr. den nævnte forudsætning herom i AL § 1, stk. 1, kan statslige selskaber i deres formålsbestemmelser have indbygget forskrifter om at indlede eller opretholde aktiviteter, som ikke er erhvervsdrivende, men som tvært imod i realiteten kan blive til erhvervsmæssig ulempe for selskabet, idet det pågældende led i formålsbestemmelsen kan medføre pligt for selskabet til ud fra overordnede samfundsmæssige hensyn m.v. at varetage underskudsgivende funktioner.

Dette er eksempelvis tilfældet, når det i formålsparagraffen (§ 4) for Københavns Lufthavne A/S ikke blot bestemmes, at selskabets formål er at drive og udbygge de offentlige lufthavne i Kastrup og Roskilde, men også at selskabet herved skal gennemføre den udbygning af lufthavnene, som er nødvendig for at fremme og sikre afviklingen af lufttrafikken til og fra København. Når det herefter tillige foreskrives i § 4, at selskabets udbygning af lufthavnene og selskabets drift skal ske på forretningsmæssigt grundlag, ligger der heri³⁷ kimen til en indbyrdes modstrid, idet pligten til at sikre afviklingen af lufttrafikken efter omstændighederne kan være så byrdefuld, at den ikke (længere) er forretningsmæssig.

Tilsvarende kan nævnes formålsparagraffen for Københavns Frihavns- og Stevedoreselskab A/S, hvor det fastlægges, at "Selskabets formål er gennem udøvelse af frihavnsvirksomhed, stevedorevirksomhed og pakhusvirksomhed samt ved at udøve sådan anden virksomhed, som efter bestyrelsens skøn naturligt kan udøves i forbindelse hermed, at betjene det erhvervsliv, der benytter Københavns Havn. Denne virksomhed skal stedse udøves på en sådan måde, at det af kunder og brugere

³⁷ Som påpeget af professor Paul Krüger Andersen i en artikel i "Den grimme ælling" 1991/4 s. 41.

ønskede serviceniveau fremskaffes med et rimeligt økonomisk resultat. Endvidere skal selskabet gennem sin service medvirke til at fremme besejling af og godsomsætning over Københavns Havn" [min fremhævelse]. Også her synes der i formålsparagraffen at ligge kimen til en indbyrdes modstrid, idet man kunne forestille sig, at den eneste måde, hvorved besejling og godsomsætning kan fremmes, kunne være, at selskabet reducerede prisen på de leverede ydelser til et niveau, der netop ikke kan sikre et rimeligt økonomisk resultat.

At en eventuel pligt for statsselskaber til at varetage overordnede samfundsmæssige hensyn er indføjet på det selskabsretlige plan via formålsparagraffen, synes dog at være undtagelsen. Som klar hovedregel gælder for såvel de statsligt som de kommunalt dominerede selskaber, at formålsparagraffen alene præciserer, på hvilken måde selskabet er "erhvervsdrivende".

Et eksempel er således Aktieselskabet Dampskibsselskabet Øresund, hvor det i formålsparagraffen kort fastslås, at selskabets formål er at drive passager- og fragtfart samt handel.

Desuden kan nævnes Datacentralen A/S, hvis formål er at drive virksomhed og handel med informationsteknologiske ydelser samt anden i forbindelse hermed stående virksomhed.

Som et sidste karakteristisk træk ved statsselskabernes formålsbestemmelser kan nævnes, at man i de senere år ved stiftelse af statsselskaber i visse tilfælde direkte har angivet i formålsparagraffen, at selskabets aktiviteter skal foregå på forretningsmæssigt grundlag. Netop fordi det for nogle statsselskabers vedkommende stiller sig tvivlsomt, i hvilket omfang de reelt kan siges at være erhvervsdrivende, ville det efter min opfattelse være forkert at betegne en formålsbestemmelse af den her nævnte art som værende åbenbart overflødig. Der ligger heri en tilkendegi-

velse fra stifterens - statens - side om, at selskabet grundlæggende skal virke på markedsmæssige vilkår.

Formålet for TV 2 Reklame A/S er således på forretningsmæssigt grundlag at formidle reklameindslag i TV 2.

For A/S Øresundsforbindelsen er det angivet i formålsbestemmelsen, at selskabet udover det primære formål - at forestå opførelsen af en fast forbindelse over Øresund - på forretningsmæssigt grundlag kan yde bygherrerådgivning i forbindelse med anlægget af den faste forbindelse.

Om Dansk Olie og Naturgas A/S og dets datterselskaber hedder det i lov nr. 254 af 8. juni 1983 om Dansk Olie og Naturgas A/S m.v. § 2, stk. 1, at selskaberne driver på forretningsmæssigt grundlag virksomhed inden for energiområdet i overensstemmelse med de formål, der er angivet i vedtægterne.

I relation til diskussionen om den selskabsretlige binding af statsselskabet via formålsparagraffen kan man indvende, at selskaber, der på forretningsmæssigt grundlag driver koncessioneret virksomhed, også kan siges at være fastlåst til at fortsætte driften af en samfundsmæssigt ønskelig aktivitet trods økonomiske byrder for selskabet,³⁸ men der er alligevel en betydningsfuld nuance mellem tilfælde, hvor

- (1) selskabet er fastlåst på det selskabsretlige plan til at fortsætte også en underskudsgivende aktivitet af samfundsmæssige hensyn (idet formålsbestemmelsen og andre vedtægtsbestemmelser alene kan ændres med vedkommende ministers tiltrædelse), og på den anden side de tilfælde, hvor

³⁸ Eksempelvis kan det nævnes, at det i koncessionen for Tele Danmark A/S er fastslået, at koncessionshaveren er forpligtet til efter kommunikationministerens nærmere bestemmelse at udføre opgaver - også selv om disse måtte give underskud eller ikke give sædvanlig fortjeneste.

- (2) selskabet principielt står frit på det selskabsretlige plan, men i sin virksomhed - nemlig i kraft af den koncession, som selskabet har tiltrådt for at kunne udøve en bestemt virksomhed - er offentlig- og af-taleretligt forpligtet til at tage nærmere angivne samfundsmæssige hensyn, opretholde en vis forsyning m.v.

Noget forenklet kan man illustrere forskellen således, at det koncessionerede selskab har været indstillet på at "tage det sure med det søde" i forbindelse med opnåelsen af koncessionen (som jo i øvrigt på ét eller andet tidspunkt må fornyes og genforhandles), hvorimod det selskab, der er fastlåst selskabsretligt gennem sin formålsbestemmelse, kan være uhjælpeligt bundet til en forretningsmæssigt uacceptabel aktivitet, idet kun en vedtægtsændring kan hjælpe selskabet ud af situationen, og en sådan ændring ikke vil få majoritets- eller eneejerens (dvs.: statens) tilslutning. Mens det koncessionerede selskab således kan komme ud af sin fastlåste position i forbindelse med en genforhandling/fornyelse af koncessionen, kan det formålsmæssigt fastlåste selskab risikere at blive afhængigt af stadig kapitaltilførsel, subsidier m.v., og herved kommer sidstnævnte kategori af selskaber ikke blot i strid med AL § 1, stk. 1's forudsætning om at være erhvervsdrivende, men der kan efter omstændighederne tillige opstå brud på fællesskabsrettens regler om forbud konkurrenceforvridende statsstøtte, jfr. EØF-traktatens artikel 92ff. Det er derfor nærliggende at foreslå, at det på det selskabsretlige plan - gerne i en lov om statsselskaber, men om fornødent ellers i den enkelte oprettelseslov og/eller i den enkelte vedtægt - fastslås, at statsselskaber skal virke på markedsmæssige konditioner. Heri ligger naturligvis hverken forbud mod, at enkeltstående dispositioner kan være velbegrundede, selv om de er underskudsgivende, eller mod, at selskabet påtager sig byrdefulde koncessionsmæssige forpligtelser, hvis dette forekommer rigtigt ud fra en helhedsbetragtning.

Herved føres vi fra den indledende drøftelse af formålsbestemmelsen uundgåeligt over i spørgsmålet om, hvorvidt et

statsligt aktieselskab, der vedvarende tilsigtes at fravige rent kommercielle hensyn ved sin drift, i virkeligheden kan siges at være erhvervsdrivende.

c) Er selskabet i virkeligheden erhvervsdrivende?

En situation som beskrevet i det foregående afsnit om selskabets formålsbestemmelse rejser nogle helt grundlæggende selskabsretlige spørgsmål om selskabets karakter af at være erhvervsdrivende i relation til AL § 1, stk. 1, og i hvert fald hvis de pågældende aktiviteter dominerer betydelige dele af selskabets drift, kan man næppe anse selskabet for at være erhvervsdrivende i lovens forstand, idet man da snarere må konstatere, at selskabet blot fortsætter visse statslige aktiviteter, uanset disses negative forretningsmæssige konsekvenser for selskabet.

Følgelig er selskabet principielt ikke omfattet af aktie- eller anpartsselskabslovgivningen, men for det første er den nøjagtige afgrænsning af, hvornår selskabet er i den grad domineret af ikke-erhvervsmæssige aktiviteter, at dette bliver tilfældet, vanskelig at foretage, og for det andet har lovgivningsmagten som følge af lex posterior princippet kompetence til gennem oprettelsesloven for selskabet at foreskrive, at det skal være et registreret aktieselskab i AL's forstand uanset sit manglende forretningsmæssige sigte.

Over for denne særegne konsekvens af lex posterior princippet må man imidlertid indvende, at der i så fald skulle være en forskel mellem selskaber oprettet ved aktstykke (hvor AL begribeligvis ikke kan være fraveget) og selskaber oprettet ved lov (hvor lex posterior princippet vil kunne gælde), at en sådan forskel må forekomme både utilsigtet og uhensigtsmæssig, at en konsekvent fravigelse af forretningsmæssige hensyn uundgåeligt på et tidspunkt vil medføre et lige så konsekvent behov for subsidierende kapitalindskud i selskab, og at dette sidstnævnte forhold efter

omstændighederne vil bringe konstruktionen i strid med EØF-traktatens artikel 92ff.

Det følger af disse betragtninger, at lovgivningsmagten - trods lex posterior princippet - ikke har den frihed, som man ellers skulle antage, til at formulere statslige aktieselskabers formålsbestemmelser efter for godt befindende og herved fravige princippet om, at selskabet er "erhvervsdrivende", men at der til syvende og sidst alligevel skal ske iagttagelse af det grundlæggende selskabsretlige krav i AL § 1, stk. 1, om de i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen registrerede selskabers karakter af at være erhvervsdrivende. Hvis ikke dette hensyn tilsigtes at være det dominerende for det enkelte statsselskabs vedkommende, må man konstatere, at den pågældende aktivitet slet ikke bør indskydes i et aktieselskab, men bør forblive i statsligt regie.

Disse bemærkninger må ikke forstås således, at staten er afskåret fra at indrette statslige aktieselskaber og deres formålsbestemmelser således, at der gennem selskabets virksomhed iagttages samfundsmæssige hensyn, eller at selskabet bruges som instrument til en statslig subsidiering af visse aktiviteter, også selv om dette i nogen grad sker på bekostning af selskabets grundlæggende erhvervsmæssige sigte. Staten er således som nævnt ikke afskåret fra selv at købe ydelser hos selskabet og stille disse til rådighed for andre i samme omfang, som staten ville kunne foretage de pågældende handlinger selv, og - hvad der må forekomme endnu vigtigere - på samme måde som et koncessioneret selskab må påtage sig visse tyngende forpligtelser som vilkår for koncessionen, der dog netto må formodes at være til gunst for virksomheden, kan også et statsligt selskab gennem sin formålsbestemmelse og/eller på anden måde forpligte sig til at tåle visse ulemper, når blot disse ikke i henseende til størrelse, varighed og ufravigelighed bliver af et sådant omfang, at selskabet ikke længere kan siges at være "erhvervsdrivende".

Problematikken træder tydeligt frem i relation til de 13 eksisterende privatbaner. Disse statsselskabers

formålsbestemmelse er typisk affattet således, at selskabets formål er at drive jernbanetrafik i overensstemmelse med den til enhver tid gældende lovgivning og de for banen udstedte eneretsbevillinger.

Opfyldelsen af dette formål har for samtlige privatbaner ført til underskud af tilsyneladende permanent karakter, hvorefter 70% dækkes af staten over de årlige finanslove og resten af de i de enkelte privatbaner interesserede kommuner. Desuden finansieres privatbanernes nyanskaffelser af lån fra staten og kommunerne, der i praksis er rente- og afdragsfrie.

I relation til ovennævnte diskussion om statsselskabers karakter af erhvervsdrivende kan det synes vanskeligt at begrunde privatbanernes organisation i form af aktieselskaber.³⁹ På længere sigt må man derfor formentlig overveje disse selskabers situation, som ikke passer ideelt ind i det selskabsretlige system. Derimod er det indlysende, at banernes fastlåsning på en stadigt underskudsgivende aktivitet, kombineret med statens stadige subsidiering af det herved fremkomne permanente underskud, ikke med infrastrukturens nuværende situation kan komme i strid med EØF-traktatens artikel 92ff, idet denne alene forbyder støtte, som fordrejer konkurrencevilkårene

³⁹ Som et lidt kuriøst eksempel på, at et kommunalt ejet elskab i modsætning til privatbanerne nærmest ved lov er gjort erhvervsdrivende - i hvert fald i den forstand, at loven sikrer elskabet et overskud - kan nævnes NESA A/S. I henhold til lov om elforsyning har selskabet ret til at indregne alle nødvendige afgifter - herunder en af Statens Elprisudvalg fastsat forrentning på p.t. 11% af selskabets kapitalgrundlag (hvilket må forstås som egenkapitalen, jfr. NESA's egen årsberetning) - i elprisen. (Alene) som følge af denne ret til at indregne en forrentning af selskabets egenkapital i elprisen fremkommer elskabets overskud. Ligeså betænkeligt det er at fastlåse et elskab via formålsparagraffen til en permanent ikke-markedsæssig aktivitet, ligeså betænkeligt - jfr. herved EØF-traktatens artikel 86 - forekommer det mig at garantere selskabet, at risikodannelsen på dets produkter (med en monopollignende beskaffenhed) må være således, at selskabet altid er sikret en estemt forrentning af sin til enhver tid værende egenkapital, så selv om rentesatsen herfor kan svinge.

ved at begunstige visse virksomheder m.v., og som påvirker samhandelen mellem medlemslande. Hvis man imidlertid forestillede sig den tænkte situation, at teknikken m.v. udvikledes i en sådan grad, at virksomheder fra andre EF-stater ville kunne tilbyde andre tekniske former for kollektiv samfærdsel også for de pågældende egne, kunne man komme i en situation, hvor også fællesskabsretten ville gøre den nævnte konstruktion retsstridig.

Der er efter min opfattelse behov for gennem en lov om statsselskaber at få præciseret disse hensyn og dermed få foretaget afvejningen mellem på den ene side de grundlæggende selskabsretlige spilleregler, som staten skal acceptere, hvis aktieselskabsformen ønskes anvendt, og på den anden side de overordnede samfundsmæssige hensyn, som det er helt legitimt og naturligt for staten at varetage gennem statslige selskaber.

I mit lovudkast mener jeg at have foretaget denne afvejning på en nogenlunde rimelig måde ved dels at foreskrive (og nærmere uddybe), at statsselskabet skal drives efter de principper, der gælder for kommercielle virksomheder, dels at opstille en parlamentarisk indsigt og kontrol med hensyn til statsselskabets overordnede forhold. Men at foretage afvejningen på en sådan måde, at statsselskabet kan anvendes som et rent "subsiderings-instrument", er en uløselig opgave; ønskes noget sådant, kommer selskabsretten og dermed aktieselskabsformen til kort.

d) Særlige selskabs- eller koncessionsretlige forskrifter om selskabets vare- eller tjenesteydelser

I det omfang statsselskabets virksomhed foregår på et retsområde, som er reguleret af en særlig lovgivning, omfattes selskabet selvsagt uanset dettes statslige ejerskab, således eksempelvis i tilfælde af koncessioneret virksomhed.

Da eksempelvis lov om eksportkredit i marts 1992 afløste loven om Danmarks Erhvervsfond, bemyndigedes industriministeren ved den nye lovs § 10, stk. 1, til at stifte et forsikringsaktieselskab⁴⁰ med henblik på at drive et "kommercielt forretningsområde fra den eksisterende eksportkreditordning". For det første blev det nyoprettede selskab herved som udgangspunkt omfattet af lov om forsikringsvirksomhed, (dog at Finanstilsynet ved selskabets stiftelse kunne tillade, at den nævnte lovs bestemmelser om stiftelse af skadesforsikringsselskaber fraviges, i det omfang hensynet til forsikringstagerne ikke talte derimod); men også selve overdragelsen af de forsikringspolicer, der var udstedt i henhold til lov om Danmarks Erhvervsfond, krævede iagttagelse af kapitel 17 i lov om forsikringsvirksomhed. Det var en følge heraf, at Finanstilsynet i maj 1992 under henvisning til lovens § 159 offentliggjorde den lovpligtige redegørelse for forsikringsbestandens overdragelse og opfordrede policetagere, som måtte have indsigelse mod overdragelsen, til at gøre indsigelse over for Finanstilsynet.⁴¹

Tilsvarende kan nævnes, at GiroBank A/S og den af Kommunernes Pensionsforsikring A/S og Pensionskassen for Børne- og Ungdomspædagoger ejede DinBank A/S er underlagt bestemmelserne i bank- og sparekasseloven.

Man kunne imidlertid også forestille sig en mere specifik regulering af det enkelte selskabs forhold ved lov, koncession m.v. I denne forbindelse er det karakteristisk, at en sådan detailregulering altovervejende kun ses anvendt i forhold til visse typer af de af denne redegørelse omfattede selskaber, nemlig

⁴⁰ Med en aktiekapital på 200 mio. kr., som tegnedes af taten.

⁴¹ Også Kommunernes Pensionsforsikring A/S er omfattet af lov om forsikringsvirksomhed.

- Selskaber, hvor hele aktiekapitalen ejes direkte af staten,
- selskaber, hvor staten ejer 50% eller mere af aktiekapitalen, og
- ovennævnte selskabers helejede datterselskaber.

Grundlaget for reguleringen af disse selskabers forhold er oprettelsesloven, koncession eller aftale.

Som eksempler på oprettelseslove, der lægger rammer for selskabets aktivitet udover hvad der følger af vedtægternes formålsbestemmelse, kan nævnes følgende:

Ifølge lov om radio- og fjernsynsvirksomhed må TV 2 Reklame A/S ikke påbegynde virksomhed, der ikke er henlagt til selskabet ved loven, uden godkendelse fra kommunikationsministeren og med tilslutning fra et af Folketinget nedsat udvalg.

Ifølge lov om Københavns Lufthavne A/S er selskabet forpligtet til i sin virksomhed at overholde alle internationale aftaler, der er indgået eller indgås af den danske regering med henblik på regulering af civil lufttrafik. Desuden skal selskabets takstfastsættelse for benyttelse af de to lufthavne godkendes af trafikministeren.

Som et meget vidtgående eksempel, hvor bemærkningerne til oprettelsesloven næsten indeholder en egentlig strategi for statsselskabet kan nævnes lov om GiroBank A/S. I bemærkningerne hertil hedder det, at selskabets virksomhed skal udføres ud fra Postgiro's nuværende idégrundlag. Det vil sige varetagelsen af hurtig, enkel, sikker og billig betalingsformidling som det bærende forretningsområde, og gradvis - efter samme koncept - at udbygge forretningsområdet med en række enkle og billige standardpengeinstituttydelser - først og fremmest inden for opsparingsområdet. Over for privatkunder skal GiroBank A/S først og fremmest være

et lavomkostningspengeinstitut, som på betalingsformidlingsområdet og i sin indlånsvirksomhed skal kunne give sine kunder konkurrencedygtige, letoverskuelige servicetilbud. Kommunikationen med kunderne vil derfor i vid udstrækning, ligesom det er tilfældet i dag, foregå via postvæsenet og pr. telefon, idet der dog forudsættes en vis udbygning af Postgiro's nuværende rådgivnings- og salgsfunktioner på de større posthuse.

Som alternativ til oprettelsesloven kan detaljerede forskrifter for statsselskabers virke være fastlagt i koncessioner.

Uden i øvrigt at referere indholdet af koncessionerne kan nævnes, at Det Danske Klasselotteri A/S driver sin virksomhed på grundlag af en bevilling for 5 år givet af skatteministeren. Bevillingen giver selskabet eneret til at drive klasselotteri i Danmark.

Også Dansk Tipstjeneste A/S' virksomhed er baseret på en koncession, der gives for 5 år ad gangen.

Tele Danmark A/S og selskabets datterselskaber udfører den del af koncernens virksomhed, der består af anlæg og drift af de transmissionsveje og centraler, der er knyttet til en række nærmere angivne offentlige radio- og trådbårne telekommunikationstjenester samt udbudet af disse på grundlag af en koncession. Dette betyder bl.a. at takstfastsættelse og takstprincipper for det koncessionerede område samt ændringer heri skal godkendes af kommunikationsministeren, der desuden kan forlange, at gældende takstfastsættelse og takstprincipper ændres. Tilsvarende gælder for abonnementsvilkår for det koncessionerede område. Endelig kan kommunikationsministeren med henblik på ekstraordinære forhold give koncessionshaveren pålæg om sikring og opretholdelse uden udgift for staten af samfundsvigtig telekommunikationstrafik.

I et enkelt tilfælde - A/S Dyrehavsbakken - er en lang række af statsselskabets forhold reguleret ved en over-

enskomst mellem selskabet og dets to aktionærer, staten v/Miljøministeriet og Dyrehavsbakkens Teltholderforening af 1885.

Overenskomsten indeholder detaljerede forskrifter for selskabets virksomhed - eksempelvis fremgår det, at vederlag for pasning af Kongeporten og delvis Klampenborgporten afholdes af selskabet. Desuden er kompetencefordelingen mellem selskabet og Miljøministeriet beskrevet både generelt og med konkrete eksempler.

Som det vil være fremgået, er selve det statslige ejerskab ikke en forudsætning for, at staten kan øve indflydelse på et selskab. I et antal tilfælde overflødiggør eksistensen af et koncessionsgrundlag for et selskabs virksomhed, at selskabet overhovedet behøver være statsligt ejet, idet den tilsigtede statslige indsigt m.v. med væsentlige dele af selskabets virke kan opnås i tilstrækkeligt omfang gennem koncessionens vilkår.

Således fremgår det af en udtalelse af 4. marts 1992 fra Danske Elværkers Forening til Energiministeriet i anledning af dette ministeriums høring af foreningen til nærværende sag, at i realiteten ingen af elforsyningsselskaberne er statslige eller kommunale aktie- eller anpartsselskaber. Supplerende har foreningen oplyst, at hovedparten af aktierne i NESA er i kommunal eller amtskommunal besiddelse, at to af andelsselskaberne er kommunale andelsselskaber, at to af de selvejende virksomheder er kommunalt behersket, og at seks af de øvrige selvejende el-selskaber har delvis kommunal indflydelse i sig, mens nogle få andelsselskaber har enkelte kommunalt udpegede medlemmer af bestyrelse eller repræsentantskab. De egentlige kommunale elforsyninger er selvsagt kommunalt ejede; for de øvrige - private - selskabers vedkommende er 10 selskaber selvejende virksomheder, ét er et aktieselskab, ét har karakter af både andels- og aktieselskab, og de resterende er organiseret som andelsselskaber.

Om de private - ikke kommunalt beherskede - elsselskaber er det supplerende oplyst, at de enten er rent forbrugerejede eller delvist forbrugerejede og delvist kommunalejede.

Det fremgår af disse oplysninger, som jeg har fremdraget som eksempel, at der ikke fra det offentliges side er lagt nogen afgørende vægt på at sikre, at elforsyningsselskaber er statsligt eller kommunalt ejede, og der kan næppe være tvivl om, at årsagen til denne liberale holdning skal søges i, at en tilstrækkelig styring af selskabernes virksomhed og forsyningsbetingelser m.v. anses for at kunne opnås via koncessionsvilkårene.

Man kan udtrykke dette forhold således, at indgreb i et statsselskabs forhold finder sted ad selskabsretlig vej, nemlig gennem ejerskab, indretning af vedtægterne, stemmeafgivning m.v., mens der i adskillige tilfælde, hvor selskabet udøver en i realiteten monopoliseret eller dog monopollignende virksomhed, alternativt kan ske indgreb på det aftale- og offentligretlige niveau, nemlig gennem forskrifter for selskabets virksomhed gennem en koncession.

Dette bør have i erindring både i forbindelse med spørgsmål om oprettelse af statsselskab og i forbindelse med eventuelt statsligt salg af aktier i sådanne, eftersom det mål, som staten tilsigter med selskabet, efter omstændighederne vil kunne opnås, uden at selskabet opretholder sin karakter af statsselskab. Når det drejer sig om at foreslå hensigtsmæssige lovbestemmelser som ramme om statsselskabers virke, er der ikke grundlag for at fastlægge andre generelle vilkår for koncessionering m.v., end at selskabets virksomhed skal ske efter de principper, der styrer kommercielt virkende selskaber; derimod er der ikke grundlag for at fastlægge generelle regler om koncessioner m.v. - hertil er statsselskaberne for forskellige.

- e) Særlige tilkendegivelser om forretningsmæssige principper, hvile-i-sig-selv principper m.v.

I den særlov, hvorved et statsligt selskab oprettes, kan der som nævnt være givet tilkendegivelser om, at selskabet skal drives ud fra forretningsmæssige principper. Dette vil særligt være tilfældet, hvor det ligeledes fremgår, at dele af selskabets aktiekapital, f.eks. op til 25%, måske senere op til 49%, agtes udbudt til privat tegning. Selv uden en sådan tilkendegivelse vil princippet dog, således som det er fremgået af de foregående bemærkninger, være gældende.

Af bemærkningerne til forslag til lov om Det Danske Klasselotteri A/S fremgår f.eks., at selskabet skal fungere under privatretlige og frie konkurrencehensyn.

Af bemærkningerne til lov om GiroBank A/S fremhæves det, at selskabet skal drives på forretningsmæssige vilkår i fuld konkurrence med øvrige pengeinstitutter.

For yderligere eksempler henvises til det ovenfor under punkt b) anførte.

- f) Kan statsselskabet som led i sin virksomhed oprette datterselskaber?

Det er indlysende, at staten/kommunen ikke behøver udøve sin indflydelse i statsselskabet direkte, men kan indskyde et eller flere selskaber som mellemlid. I yderste konsekvens kan der herved opstå et helt net af holding- og mellemholdingselskaber, eventuelt med indbyrdes specialisering. Da man i årene 1988-90 omstrukturerede de tyske jernbaner (Deutsche Bundesbahn), som ved omstruktureringens begyndelse var opdelt i omkring 300 mindre selskaber, valgte man således en moderniseret koncernstruktur, som indebar

- oprettelse af et moderselskab, Deutsche Bundesbahn-Holding GmbH,
- tre mellemløbselskaber, for hhv. (1) godsbe-
fordring, (2) personbefordring og diverse tjenesteydel-
ser, og
- de allerede eksisterende selskabers fordeling efter
saglige kriterier under de enkelte mellemløbsels-
skaber.⁴²

Så vidt ses af tysk erhvervspresse, var formålet med denne koncernopdeling at skabe større overskuelighed over Deutsche Bundesbahns forhold og at divisionalisere statsvirksomheden på en sådan måde, at de enkelte sagligt og geografisk afgrænsede sektorer driftsresultater bedre kan kontrolleres. Derimod er et hovedformål efter alt at dømme ikke at skabe funktionel uafhængighed for jernbaneselskabernes bestyrelser, idet overensstemmelsen mellem grundlovens artikel 87 og en sådan funktionel ledelsesmæssig uafhængighed vistnok endnu ikke er endeligt afklaret i Tyskland, jfr. mine bemærkninger under punkt 12 a) om generalforsamlingen og dens kompetence.

Det var i virkeligheden en variant heraf, man - bevidst eller ubevidst - anvendte i Danmark, da man pr. 14. november 1990 etablerede Tele Danmark A/S som holdingselskab for alle teleselskaberne i Danmark. Holdingselskabet blev ikke etableret som et rent aktieejende moderselskab, men opnåede selv koncession, idet man samtidig opsagde de øvrige selskabers koncessioner, blandt andet JTAS' koncession pr. 1. marts 1991 og KTAS' pr. 1. marts 1992.

Der blev i denne forbindelse givet aktionærerne i de øvrige teleselskaber tilbud om at ombytte deres aktier med nye aktier i Tele Danmark A/S i forholdet 1:1. Den klage, som mindretalsaktionærer i denne anledning har

⁴² Se nærmere herom Erik Werlauff: Selskabsmasken; loyali-
tetspligt og generalklausul i selskabsretten (disputats 1991) s.
49 med note 249 samt "Die Welt" af 16. juli 1988 s. 9.

indgivet til EF-kommissionen (og hvorom der verserer højesteretssag i Danmark), hidrører fra den omstændighed, at indløsningsbestemmelserne fra de enkelte teleselskaber "fulgte med" over i det børsnoterede Tele Danmark A/S - en noget atypisk situation for et børsnoteret selskab - og at aktionærer, der ikke modtog ombytningstilbuddet, blev tvangsindløst, hvilket nu er godkendt af Højesteret.

Mens spørgsmålet om indskud af et mellemliggende holdingselskab drejer sig om at indsætte en særskilt juridisk person (der således selv bliver et statsselskab) "over" statsselskabet, kan der i modsætning hertil være tale om at indsætte én eller flere juridiske personer "under" statsselskabet, nemlig i form af datterselskaber.

I oprettelsesloven kan det være forudset, at selskabet kan eller skal oprette ét eller flere datterselskaber til overtagelse af bestemte opgaver, som det findes naturligt at udsondre i et bestemt selskab. Eventuelt kan der fra starten være forudsat en koncernstruktur med et holdingselskab og ét eller flere driftsselskaber. Af det bilag til min redegørelse, som i grafisk form viser den statslige deltagelse i aktieselskaber, fremgår det, at adskillige af de statslige selskaber har datterselskaber, datter-datterselskaber m.v.

Selv om oprettelsesloven er tavs herom, vil det gælde, at ethvert selskab kan udøve sin virksomhed eller dele deraf gennem et eller flere datterselskaber.⁴³ Hvis ikke den parlamentariske kontrol med sådanne underliggende datterselskaber skal blive illusorisk, må man som nævnt definere statsselskabs-begrebet, så det også omfatter et statsselskabs datterselskaber.

⁴³ Blot eksempelvis kan der være tale om at udskille statsselskabets finansfunktion (finansielle forretninger, styring af pengestrømme og finansielle porteføljer, overvågning af rente- og valutapositioner) til et særskilt, 100% ejet finansselskab, jfr. Tele Danmark A/S' oprettelse i september 1992 af Tele Danmark Finans A/S.

Det hedder eksempelvis herom i § 3, stk. 4, i lov nr. 322 af 31. maj 1991 om GiroBank A/S, at "Selskabet kan drive virksomhed i helt eller delvis ejede datterselskaber". En sådan formulering tager ikke udtrykkeligt stilling til, om der alene kan være tale om at opsamle nye aktiviteter i sådanne datterselskaber, eller om også bestående aktiviteter kan overdrages dertil. Med den nævnte ganske brede formulering må sidstnævnte mulighed antages at stå åben for selskabet, men en overdragelse af selskabets aktiviteter til datterselskaber i så vidt omfang, at statsselskabet selv reelt reduceres til et holdingselskab, må kræve vedtægtsændring (formålsændring) i statsselskabet; hertil er kommunikationsministerens samtykke fornødent, jfr. lovens § 3, stk. 5.

Med en formulering som den citerede er der ikke taget stilling til, hvor stor en andel af de pågældende datterselskaber statsselskabet skal eje. Efter formuleringen kræver oprettelsesloven alene, at statsselskabet er moderselskab (i aktieselskabslovens forstand), og denne betingelse kan efter gældende dansk selskabsret opfyldes alene derved, at statsselskabet har stemmeflertal på datterselskabets generalforsamling - eller endog blot gennem moderselskabets ret til at udpege over halvdelen af bestyrelsen i datterselskabet, jfr. koncerndefinitionerne i AL § 2, således som disse er gældende fra den 1. april 1991. Det følger af disse bemærkninger, at oprettelsesloven i sig selv ikke forhindrer statsselskabet i at eje kapitalmæssige minoritetsandele i selskaber, hvortil dele af statsselskabets virksomhed overføres, når blot betingelsen om, at statsselskabet skal være moderselskab for de pågældende, er opfyldt.

En sådan reduktion af statsselskabets ejerandel i datterselskaber (hhv. en nystiftelse af datterselskaber med reduceret ejerandel for statsselskabet) er således mulig uden en lovændring - endog uden en ændring af statsselskabets vedtægter, forudsat der ikke sker overdragelse af virksomhed til datterselskaberne i et så vidt omfang, at

moderselskabet reduceres til holdingselskab, hvilket ville kræve vedtægtsændring som nævnt.

Af disse betragtninger følger, at en lovbestemmelse som den citerede i realiteten indebærer vidtrækkende bemyndigelser til virksomhedsoverdragelse uden lovændring, ofte endog uden vedtægtsændring.

Ville man på forhånd undgå noget sådant, måtte man have undladt de centrale ord "... eller delvis ..." i den citerede lovbestemmelse, og jeg er ikke utilbøjelig til at anbefale, at man i fremtiden undlader at anvende en sådan formulering, når man tager dens vidtrækkende retsfølger i betragtning.

I nogle tilfælde, hvor økonomisk og organisatorisk uafhængighed mellem forskellige virksomheder eller virksomhedsgrene er hensigtsmæssig eller endog påbudt, kan en opdeling i forskellige selskaber være et egnet institutionelt middel hertil.

Når det således i det flere gange omtalte direktiv 91/440/EØF af 29. juli 1991 om udvikling af jernbanevirksomhed i EF foreskrives, at virksomhed med hhv. jernbanedrift (infrastruktur, jernbanenet) og med jernbanedrift skal adskilles økonomisk/regnskabsmæssigt og organisatorisk, men ikke nødvendigvis institutionelt, indebærer dette, at et selskab, der både skal eje jernbanenettet og forestå driften, selv kan vælge, om det vil oprette særskilte aktieselskaber til hver af disse funktioner, eventuelt ejet af et fælles holdingselskab, eller om funktionerne i stedet blot adskilles økonomisk og organisatorisk som "divisioner" e.l. inden for samme aktieselskab.

Salg af nogen del af aktie- eller anpartskapitalen i ét eller flere datterselskaber (hvormed må sidestilles, at andre end moderselskabet får adgang til at tegne aktier i datterselskabet i forbindelse med en kapitaludvidelse i dette) må sidestilles med helt eller delvist virksomhedssalg, og dette kan være i strid med selskabets formåls-

bestemmelse og/eller med oprettelsesloven for selskabet, jfr. herved bemærkningerne om den meget vidtrækkende formulering om "delvis" ejede datterselskaber.

Selv hvor der ikke udtrykkeligt kan udledes noget herom fra formålsbestemmelsen, og selv hvor statsselskabet således kan opfylde sit formål i det væsentlige selv uden den pågældende virksomhed, kan statsselskabet ikke antages at stå frit med hensyn til hel- eller delsalg af sine virksomheder, hvad enten dette sker gennem direkte virksomhedssalg eller mere indirekte gennem hel- eller delsalg af aktierne i et datterselskab, hvori virksomheden er indskudt (eller gennem optagelse af medejere i ét eller flere datterselskaber gennem aktieemission til markedskurs uden fortegningsret for det statslige moderselskab). Det må antages, at spørgsmålet - bortset fra virksomheder eller virksomhedsgrene, der helt åbenbart er af underordnet betydning for statsselskabet - ikke kan afgøres på direktion- eller bestyrelsesniveau i statsselskabet, men skal godkendes af dets generalforsamling, dvs. under inddragelse af vedkommende minister, der (under parlamentarisk ansvar) råder over statens stemmeret i selskabet. Jeg ville finde det rigtigst, at dette forhold blev præciseret og uddybet i en lov om statsselskaber, og mit lovudkast tager hensyn hertil.

Hvis et statsselskab ønsker at omdanne sig fra at være driftsselskab til at være et holdingselskab, forudsætter dette som nævnt en vedtægtsændring (nemlig af formål og navn), som skal vedtages af selskabets generalforsamling. Er der tale om en sådan vidtgående strukturændring, skal staten derfor i sin egenskab af hoved- eller eneaktionær nødvendigvis godkende dispositionen.

Men overdragelse af enkelte virksomhedsgrene til nye datterselskaber kan, når dispositionen ikke indebærer hverken navne- eller formålsændring i statsselskabet, som hovedregel besluttet af statsselskabets bestyrelse. Selv om det næppe er sandsynligt, at bestyrelsen helt på egen hånd vil træffe denne beslutning, er det alligevel min opfattelse, at der tiltrænges præciserende regler på området,

og i mit lovudkast, hvor jeg har foreskrevet en forelæggelsespligt for generalforsamlingen i et antal samfundsmæssigt betydningsfulde situationstyper, har jeg derfor også - i øvrigt med det norske Statoil A/S som delvist forbillede - optaget forelæggelsespligter vedrørende påtænkt datterselskabsstiftelse.

I enkelte tilfælde er tanken om at lade statsselskabet stifte datterselskaber efterfølgende kommet så overraskende, at oprettelsesloven ikke har afgivet tilstrækkelig hjemmel til at lade tjenestemændene bevare deres pensionsret også ved overgang til et datterselskab, og en efterfølgende lovgivning har derfor måttet reparere på forholdet.⁴⁴ For at undgå sådanne situationer i fremtiden foreslår jeg i mit lovudkast, at selve den grundlæggende lovgivning om statsselskaber fastlægger muligheder for pensionsbevarelse også ved stiftelse af datterselskaber. Det er klart, at der ud fra lex specialis- og lex posterior princippet kan gøres afvigelse herfra i den enkelte oprettelseslov.

- g) Særlige forskrifter om driftens fortsættelse, virksomhedens afhændelse m.v.

Selve AL har ikke andre forskrifter herom end de meget generelle bestemmelser i § 54 om kompetencefordeling mellem direktion og bestyrelse, bestyrelsens tilsynspligt m.v., og der findes ingen specialregler herom for statslige aktieselskaber. Kun hvis salg af virksomhed m.v. vil medføre, at statsselskabet ikke længere kan opfylde sit vedtægtsbestemte formål, følger det af AL § 78, at en vedtægtsændring er fornøden.

⁴⁴ Jfr. lov nr. 289 af 29. april 1992 om visse personale-mæssige forhold i forbindelse med overførsel af opgaver fra Telestyrelsen, Tele Sønderjylland A/S og Telecom A/S til Tele Danmark Mobil A/S.

Specifikke forskrifter om driftens fortsættelse og virksomhedens eventuelle afhændelse ses kun i et fåtal af de statsligt dominerede selskaber.

I vedtægterne for Københavns Lufthavne A/S hedder det, at ændringer af selskabets drift kræver trafikministerens godkendelse, såfremt ændringerne resulterer i, at Københavns lufthavn ikke længere på tilfredsstillende måde kan fungere som Danmarks centrale internationale lufthavn eller som et internationalt trafikknudepunkt. Trafikministerens godkendelse kræves desuden til beslutning om væsentlige indskrænkninger i eller omlægninger af trafikken på selskabets lufthavne, som har til følge, at disse ikke længere på tilfredsstillende måde kan opfylde deres funktion i samfundets trafiksystem.

For Det Danske Luftfartsselskab A/S er det i vedtægterne mere specifikt anført, at trafikministeren skal godkende beslutning om selskabets forening eller fællesdrift med andre selskaber samt bortforpagtning af driften, idet selskabet dog uden approbation skal være berettiget til at lade den ved koncessionen tillagte luftfartsvirksomhed udføre af Scandinavian Airlines System og/eller Scanair under forudsætning af, at det pågældende konsortium indtræder i rettighederne og forpligtelserne som angivet i koncessionen.

For A/S Dyrehavsbakken fremgår det af den mellem selskabet og aktionærerne - Dyrehavsbakkens Teltholderforening af 1885 og Miljøministeriet - indgåede overenskomst, at Direktoratet for skovvæsenet er frit stillet med hensyn til, hvorledes man vil forholde sig med samtlige bakkens forhold, hvis Teltholderforeningen ophører med at eksistere og/eller A/S Dyrehavsbakken træder i likvidation.

Til grund for Dansk Jagtforsikring A/S' virksomhed ligger en overenskomst mellem selskabet og Landbrugsministeriet. Såfremt den til grund for overenskomsten liggende jagtlovgivning undergår forandringer, som i

væsentlig grad påvirker parternes rettigheder eller forpligtelser, kan overenskomsten bringes til ophør fra de nye lovbestemmelers ikrafttræden, når begæring fremsættes inden en måned efter deres indrykkelse i Lovtidende.

For Dansk Olierør A/S findes der en speciel bestemmelse i lovgivningen om olierøret, hvorefter selskabet har hjemmel til at opkræve dækning hos brugerne for retableringskrav ved eventuel afvikling af olietransportsystemet.

Det er helt grundlæggende både for den nuværende retsstilling og for mit lovudkast, at selve de driftsmæssige beslutninger skal træffes af direktion og bestyrelse uden statslig indblanding; vil staten for en konkret virksomheds vedkommende ikke forlade "direktoratsstyring" til fordel for "erhvervsstyring", bør selskabsformen opgives. I forlængelse heraf, og for at bevare statens indflydelse på ekstraordinære beslutninger i statsselskabet, finder jeg det vigtigt at få fastslået,

- at statsselskabets virksomhed skal drives efter de principper, der gælder for kommercielle virksomheder (allerede heri ligger en forudsætning om direktionens og bestyrelsens fulde ledelsesmæssige kompetence),
- og i forlængelse heraf, at statsselskabets bestyrelse og direktion under udøvelsen af deres hverv i selskabet er uafhængige af staten og eventuelle andre aktionærer,
- men at på den anden side vidtrækkende planer, der rækker videre end til drifts- og ledelsesmæssige beslutninger, skal vurderes og sanktioneres politisk,
- og i logisk konsekvens heraf, at der hos vedkommende ministerium eller i et andet ministerium rådes over en (økonomisk) evalueringsenhed, der i tilfælde af behov for vurdering af sådanne foreslåede ekstraordinære tiltag kan give statsselskabets bestyrelse og direk-

tion effektivt modspil, så statens afgørende indflydelse i dens egenskab af ejer ikke bliver en tom formalitet.

Mit lovudkast er udformet med henblik på at imødekomme blandt andet disse behov.

6) Statens oprettelse af selskabet

a) Selskabets stiftere

Stiftelsesprocessen er for aktieselskaber (og anpartsselskaber) formbundet, og de nærmere forskrifter herfor er angivet i AL kapitel 2.

Med hensyn til antallet af stiftere bestemmer AL § 3, stk. 2 (som dog nu foreslås ændret), at aktieselskabet skal have mindst tre. Mindst to af stifterne skal være bosat i Danmark eller i en anden EF-medlemsstat. Med ovennævnte personer sidestilles imidlertid den danske stat, danske kommuner, her hjemmehørende ansvarlige interessentskaber, kommanditselskaber, anpartsselskaber, aktieselskaber, andre selskaber med begrænset ansvar og foreninger samt her hjemmehørende stiftelser og andre selvejende institutioner, der er undergivet offentligt tilsyn.

Det fremgår således udtrykkeligt af AL § 3, stk. 2, at staten og kommunerne kan være stiftere af aktieselskaber.

Når staten vælger at oprette et selskab direkte ved lov, jfr. nedenfor under 6 b, følger det af både lex specialis og lex posterior principperne, at man ikke bindes af stiftelsesreglerne i selskabslovgivningen eller i særlovgivningen om særlige selskabstyper - forudsat disse loves forskrifter ikke udspringer af bindende EF-forskrifter.

Følgelig kan eksempelvis de p.t. gældende lovforskrifter om, at et aktieselskab skal have mindst 3 stiftere, fraviges gennem selve oprettelsesloven; således eksempelvis § 1 i loven om privatisering af

Statsanstalten for Livsforsikring: "Finansministeren stifter et livsforsikringsaktieselskab ...".

Et statsselskabs - i hvert fald hvis hele selskabets aktiekapital ejes af staten - stifter vil ofte være den pågældende minister, under hvis område den virksomhed, der indskydes i et selskab, henhører. Hvis ministeren blot er bemyndiget til at "lade oprette" et aktieselskab, men oprettelsesloven ikke tilsigter at fravige selskabslovgivningens forskrifter om stiftelsen, eller hvis oprettelsen er hjemlet ved aktstykke, må stiftelsesreglerne iagttages, og stiftere kan i så fald være (medarbejdere hos) Kammeradvokaten, tjenestemænd i vedkommende ministerium m.v.

Det er dog ikke alle statsselskaber, der oprindeligt har staten som medstifter. Dette er f.eks. ikke tilfældet, hvor staten blot har tegnet en andel af aktiekapitalen eller efterfølgende har erhvervet en majoritetsaktiepost eller hele selskabets aktiekapital.

Som eksempel kan anføres Det Danske Luftfartsselskab A/S, der blev stiftet af en række privatpersoner, som samtidigt tegnede ca. 30% af den oprindelige aktiekapital.

Har man i stiftelsesfasen valgt at købe et allerede registreret skuffeselskab, vil staten heller ikke i denne situation formelt stå som stifter af selskabet.

Denne metode er bl.a. anvendt af DSB i forbindelse med oprettelsen af Danrail Consult A/S.⁴⁵

Jeg har ikke fundet anledning til at foreslå særlige regler om stiftelsesproceduren for statsselskaber.

⁴⁵ Det bemærkes, at dette selskab ikke falder ind under vedegørelsens definition af begrebet statsselskab, idet DSB alene ejer 1/3 af selskabet aktiekapital.

b) Oprettelsesmåden

Der foreligger ikke i Danmark generelle forskrifter om, på hvilken måde et statsselskab oprettes, men indirekte kan der af statsforfatningsretten udledes visse forskrifter herom, allerede fordi selve stiftelsen af selskabet udløser omkostninger for staten, men tillige fordi statens indskud af en bestående statsvirksomhed i et selskab indebærer, at staten afhænder de pågældende statslige aktiver, der efter selskabets stiftelse kun ejes indirekte af staten gennem dennes aktiebesiddelse i statsselskabet.

Da det følger af grundlovens § 46, stk. 2, at "Ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov eller i en af folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov", og da disse forskrifter gennem statsretlig praksis er suppleret med muligheden for at afholde en udgift med tiltrædelse fra Finansudvalget, vil et statsselskab således kunne oprettes enten (a) direkte ved lov (finans- eller tillægsbevillingslov) eller (b) ved godkendelse fra Finansudvalget gennem "aktstykke".

Den mest direkte måde at oprette et statsselskab på er således at foreskrive ved lov, at selskabet oprettes.

Således § 1, stk. 1, i loven om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring: "Finansministeren stifter et livsforsikringsaktieselskab ...".

Oprettelse af statsselskaber gennem aktstykke fra Finansudvalget er også i nyere tid brugt i enkelte tilfælde.

Således ved Forsvarsministeriets oprettelse i december 1991 af Statens Konfektion A/S og ved Boligministeriets oprettelse i samme måned af Europæiske Tekniske Godkendelser A/S.

En helt særegen oprettelsesmåde foreligger tilsyneladende for Dansk Jagtforsikring A/S, idet selskabets oprettelse

ifølge en skrivelse fra Skov- og Naturstyrelsen er baseret på en overenskomst mellem Landbrugsministeriet og selskabet selv.

Om de af den kommunale sektor dominerede selskaber har der ikke foreligget oplysninger om et eventuelt særligt grundlag for den kommunale deltagelse i de pågældende selskaber.

Der er ikke behov for særlige regler om oprettelsesmåden for statsselskaber, og i øvrigt sætter grundlovens § 46, stk. 2, snævre rammer for, hvad der i så henseende ville kunne foreskrives.

7) Tilførsel af kapital til statsselskabet

a) Selskabets aktiekapital

Der gælder ikke særlige regler for statsselskaber med hensyn til aktiekapitalens størrelse. Statsselskaberne skal således blot opfylde mindstekravene til aktieselskabers kapital - nu kr. 500.000 - som angivet i AL § 1, stk. 3.⁴⁶

Det er indlysende, at der ikke på forhånd kan siges noget om den "typiske størrelse" af et statsselskabs aktiekapital, idet der i forbindelse med stiftelsen må foretages et skøn over selskabets kapitalbehov.

Således forekommer der (a) selskaber i den mere beskedne ende af beløbsskalaen, f.eks. Det Danske Klasselotteri A/S (aktiekapital kr. 15 mio., jfr. § 1, stk. 2, i oprettelsesloven af 8. april 1992),⁴⁷ (b) selskaber med en aktiekapital, som man kunne kalde "middelstor", jfr. f.eks. det forsikringsaktieselskab, som industriministeren bemyndigedes til at oprette til overtagelse af policer fra Danmarks Erhvervsfond

⁴⁶ Selskaber anmeldt til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen eller registreret senest den 6. december 1991 behøver dog som bekendt ikke forhøje deres kapital fra kr. 300.000 til kr. 500.000 før pr. 1. januar 1997.

⁴⁷ Der er endog eksempler på statsselskaber, med en aktiekapital svarende til AL's mindstekrav. TV 2 Reklame A/S har således en aktiekapital på kr. 300.000. Tilsvarende gælder for A/S Dyrehavsbakken og Dansk Jagtforsikring A/S. Med en aktiekapital på kr. 500.000 opfylder også ETA Danmark A/S kun lige akkurat mindstekravet, idet dette selskab er stiftet efter, at AL's kapitalkrav blev forhøjet.

(aktiekapital 200 mio. kr., jfr. § 10, stk. 1, i oprettelsesloven fra marts 1992), og (c) selskaber i den beløbsmæssigt tungere ende, jfr. f.eks. GiroBank A/S (aktiekapital 500 mio. kr., jfr. § 1 i oprettelsesloven fra maj 1991).⁴⁸

Aktiekapitalen siger i sig selv intet om egenkapitalen ved stiftelsen, blot at denne ikke kan være mindre end aktiekapitalen, jfr. AL § 13 (som ikke kan fraviges, ej heller for et statsligt aktieselskab, eftersom den udspringer af EF's 2. selskabsdirektiv).

Når man som et - formentlig i et vist omfang allerede gældende - grundlæggende princip for statsselskaber må fastslå, at staten ikke må medvirke til, at selskabets gæld når op på et niveau, der hindrer en sund og uafhængig økonomisk forvaltning af selskabet, jfr. de udtrykkelige forskrifter herom i EF's jernbanedirektiv om jernbanevirksomheder, siger ej heller dette i sig selv noget hverken om aktie- eller egenkapitalens størrelse. Det følger af disse betragtninger, at det er umuligt på forhånd at fastslægge noget generelt om størrelsen af statsselskabers aktiekapital, og at dette spørgsmål derfor må overlades til den enkelte oprettelseslov m.v. Derimod bør de nævnte principper om gældsætning - som naturligvis har en refleksvirkning for i hvert fald spørgsmålet om egenkapitalens relative størrelse - lovfæstes, jfr. mit udkast hertil.

Som eksempel på en gældsætningsgrad, der i hvert fald for privatejede selskaber ville være ganske utænkkelig i en længere periode, kan nævnes, at TV 2 Reklame A/S pr. 31. december 1990 har en egenkapital på kr. 738.054 ud af en samlet balancesum på kr. 566.137.400 svarende til en soliditet på 0,13%.

Et selskab, som kunne synes på vej mod samme situation, er Dansk Olie og Naturgas A/S, der trods en

⁴⁸ I denne kategori kan desuden nævnes Dansk Olie og Naturgas A/S med en aktiekapital på 2.143,6 mio. kr., Tele Danmark A/S med 1.310 mio. kr. og Københavns Lufthavne A/S, hvor aktiekapitalen udgør 900 mio. kr.

aktiekapital på 2.143,6 mio. kr. alene har en egenkapital på 838,4 mio. kr. pr. 31. december 1990, altså svarende til en skematisk aktiekurs på under 40.

Endelig kan nævnes, at Århus Genbrugsselskab A/S pr. 31. december 1991 opererer med en aktiekapital på 3 mio. kr. og en negativ egenkapital på kr. 559.482.

Nærmest som et kuriosum kan i denne forbindelse nævnes regnskabet for 1989 for Nunaoil A/S, hvori det hedder, at "På baggrund af det ved årsskiftet budgetterede aktivitetsniveau påregnes driften af selskabet i 1990 at kunne finansieres af selskabets indtægter" - en forventning, som ikke helt blev indfriet, eftersom 1989-resultatet på minus ca. 0,9 mio. kr. i 1990 voksede til minus ca. 1,9 mio. kr. Dette selskabs aktiekapital blev forhøjet med 25 mio. kr. i hvert af årene 1989 og 1991.

Det bør ikke overses, at en lovbestemmelse om størrelsen af statsselskabets aktiekapital indebærer, at en ændring heraf ikke blot vil kræve vedtægtsændring i overensstemmelse med selskabsrettens regler, men tillige en lovændring. Hvis størrelsen på denne måde fastlåses ved lov, er vedkommende minister afskåret fra uden lovændring at stemme for en vedtægtsændring i statsselskabet, som indebærer aktiekapitalforhøjelse gennem nytegning, aktiekapitalforhøjelse gennem udstedelse af fondsaktier ved overførsel af midler fra reserverne, aktiekapitalnedsættelse med udbetaling til staten, aktiekapitalnedsættelse uden udbetaling i tilfælde af kapitaltab m.v.

Det er derfor et ganske tungt apparat, der på denne måde etableres gennem en sådan lovbestemmelse, og man kunne overveje at smidiggøre dette system lidt. Der kan imidlertid ikke blive tale om nogen generel bemyndigelse til vedkommende minister, eftersom yderligere udgifter for staten ifølge grundloven som nævnt kræver lovhjemmel (eller efter praksis aktstykke); i stedet må man opfordre til, at oprettelseslovene formuleres smidigere, idet de eksempelvis alene bør nævne, at selskabets aktiekapital ved stiftelsen

udgør et nærmere angivet beløb, eller at aktiekapitalen kan ændres i overensstemmelse med aktieselskabslovgivningens forskrifter herom, jfr. eksemplet nedenfor i afsnit b).

Herved opnås det, at lovens formulering ikke har umuliggjort yderligere kapitalindskud i henhold til aktstykke, at de selskabsretlige muligheder for at udstede fondsaktier ikke udelukkes gennem lovteksten, og at kapitalnedsættelse f.eks. til dækning af tab heller ikke udelukkes. Disse betragtninger kan dog ikke udmønte sig i nogen bestemmelse i mit udkast til lov om statsselskaber.

b) Forhøjelsesbemyndigelse

AL § 37, der er baseret på artikel 25, stk. 2, i EF's 2. selskabsdirektiv, åbner som bekendt mulighed for, at et aktieselskab i sine vedtægter kan give selskabets bestyrelse en bemyndigelse til inden for 5 år efter generalforsamlingens udstedelse af bemyndigelsen at træffe beslutning om, at selskabet skal forhøje aktiekapitalen gennem nytegning.

Denne lovbestemmelse gælder også for statslige aktieselskaber, der dog ikke i videre omfang synes at have benyttet muligheden. Af de af redegørelsen omfattede selskaber, der er omfattet af dennes definition af begrebet statsselskaber, er det alene de følgende, som har en vedtægtsmæssig kapitalforhøjelsesbemyndigelse.

Bestyrelsen for Jydsk Telefon-aktieselskab er bemyndiget til at forhøje aktiekapitalen med indtil 25 mio. kr. til 100 mio. kr.

I Københavns Telefon Aktieselskab lyder bemyndigelsen på indtil 50 mio. kr., hvilket vil give en aktiekapital på 200 mio. kr.

Om de øvrige selskaber, der indgår i redegørelsen, kan nævnes, at bestyrelsen i Tarco A/S er bemyndiget til at forhøje aktiekapitalen med indtil 100 mio. kr. A/S Herning-Hallen har en forhøjelsesbemyndigelse på kr. 15.906.500. I Chemcontrol A/S lyder bestyrelsens bemyndigelse på indtil 50 mio. kr. og endelig indeholder vedtægterne for Cheminova Holding A/S en bemyndigelse til forhøjelse af kapitalen med indtil 25 mio. kr. B-aktier.

Som supplement til en vedtægtsmæssig kapitalforhøjelsesbemyndigelse kan der i oprettelsesloven for det pågældende selskab være optaget bestemmelser med henblik på kapitalforhøjelse.

Således hedder det i § 3, stk. 3, i lov nr. 322 af 31. maj 1991 om oprettelse af GiroBank A/S, at "Aktiekapitalen kan senere udvides efter aktieselskabslovens almindelige bestemmelser". Denne - tilsyneladende selvfølgelige - bemærkning indebærer, at en ændring af oprettelsesloven ikke vil være fornøden, såfremt selskabets aktiekapital agtes forhøjet, hvad enten dette agtes gennemført ved udstedelse af fondsaktier, ved beslutning om nytegning eller ved indføjeelse af en bemyndigelse for bestyrelsen til senere at beslutte kapitaludvidelse.

Eftersom enhver kapitalforhøjelse eller bemyndigelse til en senere forhøjelse forudsætter vedtægtsændring, og eftersom enhver ændring af dette statselskabs vedtægter kræver tilladelse fra kommunikationsministeren, jfr. oprettelseslovens § 3, stk. 5, følger det heraf, at kapitalforhøjelse kun kan ske med ministerens tiltrædelse.

Det følger dernæst af det statsretlige bevillings-system, jfr. den citerede grundlovsbestemmelse, at en kapitalforhøjelse med nytegning, som indebærer yderligere statsligt indskud i selskabet, vil kræve hjemmel i en finanslov, tillægsbevillingslov eller aktstykke, hvorimod en kapitaludvidelse gennem udstedelse af fondsaktier alene vil kunne ske med ministerens

tiltrædelse, eftersom der ikke herved skal tilføres selskabet nye midler fra staten (og omkostningerne til selve gennemførelsen af kapitalforhøjelsen afholdes sædvanligvis af selskabet selv i henhold til forhøjelsesbeslutningen).

En udstedelse af fondsaktier i et statsligt selskab kan efter omstændighederne blive af relevans, hvor aktier agtes udbudt til tredjemand, og der forinden til justering af aktiekursen ønskes foretaget kapitalforhøjelse gennem ompostering af reserver til aktiekapital. Efter lovforslaget af 28. oktober 1992 kan det endvidere blive relevant at udstede fondsaktier til statsselskabets medarbejdere gennem bestyrelsesbeslutning efter generalforsamlingsbemyndigelse.

En bemærkning som den citerede i oprettelsesloven er derfor på ingen måde overflødig - men som nævnt i foregående afsnit er den ikke engang vidtgående nok, idet den "ideelle" tilføjelse i oprettelsesloven ville lyde på, at statsselskabets kapital kan ændres - altså ikke blot forhøjes - efter selskabslovgivningens regler.

c) Opdeling i aktieklasser

Statsselskaber adskiller sig med hensyn til muligheden for gennem vedtægtsbestemmelse at lade aktiekapitalen opdele i aktieklasser med forskellige rettigheder i henseende til økonomi og/eller indflydelse ikke fra andre aktieselskaber, jfr. AL § 17, 2. og 3, led, sammenholdt med § 4, stk. 2, nr. 3. Der har imidlertid hidtil ikke været megen praktisk brug for denne juridisk-tekniske mulighed, allerede som følge af statens store ejerandel i det enkelte statsselskab;⁴⁹ muligheden for opdeling i aktieklasser har i hvert

⁴⁹ Tværtimod er der to eksempler på, at de af redegørelsen omfattede selskaber har ophævet en tidligere eksisterende klasseopdeling af aktiekapitalen. Dette skete således i Grønlandsfly A/S i 1990 og i A/S Herning-Hallen i 1991.

fald hidtil i dansk ret haft sit kerneområde, hvor aktionærer med en kapitalmæssig minoritetsposition ønskedes tillagt en samlet stemmemæssig majoritet.

Det er da også karakteristisk, at muligheden for at opdele aktiekapitalen i to eller flere klasser kun ses anvendt i enkeltstående tilfælde, og i disse situationer typisk ikke med det formål at differentiere den stemmemæssige indflydelse.

Visse privatbaner har aktiekapitalen opdelt i flere klasser, uden at dette påvirker aktiernes stemmemæssige indflydelse eller retten til udbytte. Aktieklasserne er typisk opstået i forbindelse med kapitaludvidelser med henblik på finansiering af bestemte projekter. I to tilfælde - Vemb-Lemvig-Harboøre (Thyborøn) Jernbaneselskab og Vestbanen A/S - er der dog tale om egentlige præferenceaktier med ret til forlods dækning ved selskabets likvidation.

Dannet A/S, hvor Københavns Telefon Aktieselskab og IBM Danmark A/S hver ejer 50% af aktiekapitalen, er denne opdelt i K-aktier og I-aktier, uden at dette i øvrigt har nogen betydning for de aktierne tillagte rettigheder.

Aktiekapitalen i Det Danske Stålvalseværk A/S, hvoraf staten ejer 30%, er opdelt i 36 mio. kr. ordinær aktiekapital og 54 mio. kr. præferenceaktiekapital. Præferenceaktierne har forlods ret til udbytte og forlods ret til andel i selskabets formue i tilfælde af likvidation.

Muligheden for opdeling af aktiekapitalen med henblik på at forrykke den stemmemæssige majoritet i forhold til den kapitalmæssige må i fremtiden antages at blive begrænset som følge af gennemførelsen af EF's 5. selskabsdirektiv og

af SE-forordningen,⁵⁰ der begge maksimalt vil tillade, at 50% af den registrerede aktiekapital har reduceret stemmewægt, ligesom ingen enkelt aktieklasse vedtægtsmæssigt vil kunne tillægges ret til at vælge et flertal af bestyrelsesmandaterne. Ingen af disse forventelige tiltag vil derfor have nævneværdig betydning for statslige aktieselskaber; der vil ikke gennem sidstnævnte tiltag blive grebet ind i statens mulighed for alene gennem sit almindelige stemmeflertal at vælge et flertal af eller samtlige generalforsamlingsvalgte bestyrelsesmandater.

Der findes ikke anledning til at give særlige lovregler vedrørende muligheden for at opdele et statsselskabs aktiekapital i forskellige aktieklasser, idet de almindelige selskabsretlige regler må anses for at være tilstrækkelige. Kan man følge mit oplæg om at give de private og andre medejere af statsselskaber, hvori staten ejer mindre end 100% af aktiekapitalen, valgret til et mandat til bestyrelsen, er der ingen grund til at konstruere denne valgret gennem en særlig aktieklasse, men hellere gennem en særlig valgteknisk bestemmelse i en lov om statsselskaber, jfr. mit udkast til lovtekst. Det må efter min opfattelse i det hele taget være ønskeligt, at alle aktier i et statsselskab har lige ret i selskabet, idet staten efter min opfattelse også på dette område - ligesom når det drejer sig om medarbejderrepræsentation i bestyrelsen, udbyttedeling til medarbejdere m.v. - bør gå i spidsen for udviklingen.

⁵⁰ Idet jeg til sidstnævnte skal bemærke, at ethvert statsligt aktieselskab fremtidigt bør reservere sig muligheden for af hensyn til sin internationale anseelse m.v. at blive omdannet til et europæisk aktieselskab, et SE-selskab. Flytning af hjemsted til udlandet - jfr. forordningsudkastets art. 5a - vil kræve vedtægtsændring, og noget sådant vil derfor kræve vedkommende ministers tilslutning og parlamentarisk indflydelse m.v., alt i henhold til detaljerne i mit udkast.

d) Selskabets egenkapital

Det beror som udgangspunkt på et skøn fra lovgivningsmagtens side, hvilken egenkapital et statsselskab ønskes udstyret med fra oprettelsen, og hvorledes sammensætningen af dets aktiv- og gældsside i det hele taget skal være. Et antal selskaber er oprettet med ikke helt ubetydelige gældsposter i form af enten

- gældsbrev til staten eller
- banklån til finansiering af en betaling til staten,

eventuelt i sammenhæng med et vederlag, som selskabet har betalt for at overtage "goodwill" fra staten sammen med materielle og eventuelle finansielle anlægsaktiver ved stiftelsen.

Eftersom det ofte tilkendegives, at selskabet skal drives på forretningsmæssigt grundlag - hvilket som nævnt også uden en sådan tilkendegivelse vil være gældende, jfr. aktieselskabslovens § 1, stk. 1 - må der formodes at være udarbejdet både drifts-, balance- og likviditetsbudgetter, som viser, at selskabet har rimelige muligheder for at klare sig med den egenkapital, hvormed det er blevet udstyret, og at selskabet også regnskabsmæssigt vil kunne bære den ifølge årsregnskabsloven påbudte afskrivning af f.eks. goodwill erhvervet mod vederlag - men nogen direkte garanti for en sådan forretningsmæssig kalkule har man ikke efter dansk ret, eftersom der - i hvert fald tilsyneladende - ikke foreligger nogen trindhøjere retsnorm, der tvinger lovgivningsmagten til at iagttage bestemte forholdsregler ved oprettelsen af et statsselskab. Alligevel må det siges, at der i hvert fald i to henseender foreligger retsnormer, som refleksmæssigt tvinger staten til at udstyre det nyoprettede statsselskab med en tilstrækkelig egenkapital, nemlig følgende:

1. - For det første følger det som allerede nævnt af EØF-traktatens artikel 92ff (altså af den primære, traktat-

fæstede EF-ret), at staten ikke uden tilladelse fra EF-kommissionen må yde "statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form", og som "fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner", i det omfang en sådan støtte "påvirker samhandelen mellem Medlemslandene".

Selv om det kan indebære et vanskeligt skøn at afgøre, hvornår disse forhold er til stede, særligt når der er tale om et selskab, som staten selv behersker, vil de dog i ganske mange tilfælde indebære, at staten er afskåret fra at indrette selskabet og dets gælds- og egenkapitalforhold på en sådan måde, at selskabet må forudses at blive stadiqt afhængigt af støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler. Det er i denne forbindelse ikke afgørende, om støtten kommer til at give sig udslag i statslige lån til selskabet, samhandel på en for selskabet begunstigende måde, aktiekapitalforhøjelser, statslige garantier for lån fra anden side eller på anden måde, som næsten kun fantasien sætter grænser for.

Det følger derfor af disse traktatbestemmelser, at staten er nødsaget til at lade udarbejde drifts-, status- og likviditetsbudgetter for ethvert planlagt statsselskab med henblik på at sikre, at det udstyres med en tilstrækkelig (men på den anden side heller ikke overdrevent stor) egenkapital fra starten. Der ligger naturligvis ikke heri nogen garanti for, at selskabet aldrig kommer ud for uventede begivenheder, som udhuler dets egenkapital, men der ligger i reglerne et krav om, at selskabet ikke må "fødes med indbygget underskud".

Kun hvor man (1) klart kan sige, at eventuelle senere statslige indskud ikke vil kunne fordreje konkurrencevilkårene (nemlig mellem statsselskabet og andre virksomheder), eller (2) at der ikke kan blive tale om at påvirke samhandelen mellem EF-stater, eller (3) hvor EF-kommissionens tilladelse til en støtteordning opnås (jfr. f.eks. tilladelserne til nogle medlemsstater til at opretholde ekstremt lave selskabsskatte-procenter for visse virksom-

hedstyper i visse regioner i visse tidsrum), bliver det retmæssigt at se bort fra artikel 92ff i forbindelse med statsselskabets oprettelse og senere drift.

2. - For det andet skal det iagttages, at når oprettelsen af statsselskabet - eller for den sags skyld af en offentligretliv virksomhed, der ikke er i selskabsform - sker i henhold til særlige (sekundære) EF-retlige forskrifter, der regulerer aktiviteter, som både kan drives i privat- og offentligretligt regie, kan det i den sekundære EF-ret være foreskrevet, at virksomhedens egenkapital skal sammensættes på en sådan måde, at det bliver muligt at drive virksomheden på et sundt finansielt (forretningsmæssigt) grundlag, således det omtalte direktiv 91/440/EØF af 29. juli 1991 om udviklingen af jernbanevirksomhed i EF. Direktivet stiller krav om, at jernbanevirksomhedens gæld nedbringes i et sådant omfang, at virksomheden kan ledes på et sundt finansielt grundlag.

Det vil være i strid med sådanne forskrifter, hvis staten opretter et selskab, som lige fra stiftelsen udstyres med goodwill-gæld og anden gæld i et sådant omfang, at selskabet efter al sandsynlighed ikke kan videreføres uden at være afhængigt af at modtage senere tilskud (i den allerede nævnte videre forstand) fra staten. Eftersom en direktivbestemmelse af den nævnte art imidlertid ikke kan være umiddelbart anvendelig, idet den ganske vist er klar og præcis, men ikke ubetinget,⁵¹ vil de retlige konsekvenser af, at staten ved oprettelse af et selskab handler i modstrid med sådanne direktivbestemmelser, være, at retsbruddet kan fastslås under et præjudicielt søgsmål ved EF-domstolen, f.eks. som følge af en sag ved nationale domstole anlagt af en skuffet minoritetsaktionær eller kreditor (eller af en konkurrent til statsselskabet), eller under en traktatbrudssag mod kongeriget Danmark, og at staten efter konstateringen af retsbruddet efter omstændig-

⁵¹ Idet den snarere har karakter af en art rammebestemmelse for selskabets virke og forhold til staten.

hederne kan blive erstatningspligtig for at have handlet i strid med direktivets regler.⁵²

Skal man sammenfatte disse betragtninger - både vedrørende den primære og den sekundære EF-rets betydning for kapital-sammensætningen i et statsselskab - må man sige, at staten bør afholde sig fra at stifte et statsselskab, som ikke har en sådan egenkapital, at en sund og uafhængig økonomisk forvaltning muliggøres.⁵³ Eller man kunne - med forbillede i jernbanedirektivet, som må forventes at få den største indflydelse på kommende fællesskabsretlige forskrifter om statslige virksomheder - udtrykke forholdet negativt ved at sige, at staten hverken ved selskabets stiftelse eller senere må medvirke til, at dets gæld når op på et niveau [underforstået: anskuet relativt i forhold til aktiverne og aktiviteterne], der hindrer en sund og uafhængig økonomisk forvaltning af selskabet.

Hertil kan man imidlertid spørge, om det vil give nogen som helst mening at indføre en bestemmelse herom i en eventuel lov om statsselskaber; allerede som følge af lex posterior princippet kan staten jo stedse vælge at fravige en sådan lovbestemmelse gennem en ny lov, f.eks. oprettelsesloven for det konkrete selskab. Hertil må svares, at en lovbestemmelse som den foreslåede aldeles ikke er meningsløs.

⁵² Ved antagelsen af, at retstilstanden er således, har jeg landt andet støttet mig til Domstolens sager C-6 og C-9/1990, hvor det statueredes, at direktiv 80/987/EØF om beskyttelse af medarbejdere i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens ikke kan skabe rettigheder, som private kan gøre gældende ved domstolene, men at en stat, der ikke har gennemført direktivet korrekt, kan blive erstatningspligtig herfor gennem søgsmål ved nationale domstole, når statens retsbrud først er fastslået. Se nærmere herom Erik Werlauff: "EF-Selskabsret; 12 staters fælles virksomhedsret" (1992) s. 310.

⁵³ Det ligger uden for mit opdrag at beskæftige mig med konsekvenserne af, at staten gennem en statsvirksomhed - altså den oprettelse af et statsselskab - handler i strid med traktatens artikel 92ff eller med direktiver som jernbanedirektivet. Jeg skal blot påpege, at statens undladelse af at oprette et selskab naturligvis ikke indebærer, at staten har sikkerhed for, at dens subsidiering af den pågældende aktivitet er retmæssig i relation til fællesskabsretten.

Årsagen hertil er, at lovbestemmelsen erindrer om, hvad der følger allerede af fællesskabsretlige forskrifter, og at der følgelig skal et konkret initiativ til fra lovgivningsmagtens side for at fravige rammebestemmelsen i en konkret situation; fravigelsen vil endog kun være mulig, hvis der undtagelsesvis foreligger et tilfælde, hvor statsstøtte m.v. vil være tilladt efter de fællesskabsretlige regler.

Rammebestemmelsen tvinger derfor til at gennemtænke og gennemregne spørgsmålet i forbindelse med enhver oprettelse af statsselskaber, og i langt de fleste tilfælde vil det efter al sandsynlighed blive fundet uønskeligt overhovedet at overveje, om rammebestemmelsen konkret vil kunne fraviges. Resultatet vil derfor blive, at en lovbestemmelse som den foreslåede vil få reel betydning uanset lex posterior princippet.

I mit udkast til en lov om statsselskaber har jeg taget højde herfor, og jeg har endog foreslået en bestemmelse om, at statselskabets bestyrelse skal forelægge sagen for generalforsamlingen (og dermed for vedkommende minister, med heraf følgende parlamentarisk indsigt og indflydelse), hvis bestyrelsen finder, at der er risiko for, at gælden overstiger det nævnte niveau. Det er et udslag af samme grundsynspunkt, når det ved lovforslag L 61 af 28. oktober 1992 foreslås lovfæstet i AL § 54, stk. 3, at bestyrelsen skal tage stilling til, om selskabets kapitalberedskab til enhver tid er forsvarligt i forhold til selskabets drift. Heller ikke i et statsligt aktieselskab kan man fortsætte en stadigt tabsgivende drift i tillid til, at staten stedse vil redde situationen.

e) Kontant- eller apportindskud

Selskabsretten kender som bekendt to former for kapitalindskud ved et selskabs stiftelse eller senere kapitalforhøjelse: indskud af kontanter og indskud af andre værdier end kontanter (såkaldt "apportindskud", realindskud). Begge

former kendes ved statens eller kommuners oprettelse af selskaber, eftersom der ikke er gjort nogen undtagelse fra selskabsrettens almindelige regler desangående (som i øvrigt for aktieselskabers vedkommende udspringer tvingende af EF's 2. selskabsdirektiv, kapitaldirektivet).

Der kan ikke af beskrivelsen af de af redegørelsen omfattede selskaber udledes, at staten og kommunerne som hovedregel anvender enten kontantindskud eller apportindskud, når et selskab skal tilføres kapital. Valget af indskudsform synes alene at være dikteret af de konkrete omstændigheder vedrørende det enkelte selskab, og de kriterier, der lægges til grund for valget, er således i alt væsentligt de samme som for privatejede selskaber.

Kontantindskud forekommer blandt andet, hvor et statsselskab oprettes med henblik på en ny fremtidig virksomhed, idet staten ikke hidtil har drevet en virksomhed af den art, som nu agtes drevet i statsselskabet. Det bliver da selskabets opgave selv at anskaffe de fornødne anlægsaktiver m.v.

Apportindskud forekommer, hvor en allerede gennem nogen tid af staten drevet virksomhed indskydes i det nye selskab, og hvor statens direkte ejerskab til de pågældende formuegenstande derfor afløses af selskabets direkte ejerskab dertil, kombineret med statens ejerskab til de af selskabet udstedte aktier. I denne forbindelse kan apportindskuddet f.eks. bestå af

- driftsmateriel og -inventar, således ved stiftelsen af Det Danske Klasselotteri A/S;
- aktier i selskaber, for hvilke det nystiftede selskab herefter skal fungere som moderselskab, således ved stiftelsen af Statsanstaltens holdingselskab (indskud af både aktier i det samtidigt stiftede livsforsikringsselskab og af kontanter) og Tele Danmark A/S (indskud af aktier i JTAS, KTAS m.v.);

- goodwill, således eksempelvis atter ved stiftelsen af Det Danske Klasselotteri A/S (40 mio. kr. goodwill) og af Tele Danmark A/S (2,8 mia. kr. goodwill for indskud af Statens Teletjeneste i holdingselskabet);
- endog muligvis noget så atypisk som et komplet vejnet, jfr. Budgetdepartementets oplæg af 21. november 1991⁵⁴ om at oprette "Det danske Vejselskab A/S" under apportindskud af alle statens 4.600 km vej samt af 2.400 km af amtskommunernes 7.000 km vej, altså i alt indskud af 7.000 km statslige/amtslige veje (mens primærkommunerne efter oplægget ikke skal indskyde nogen del af deres i alt 59.000 km vej, men tværtimod modtage resten af de amtskommunale veje).

Der ses endvidere eksempler på, at et selskabs kapital tilvejebringes gennem en kombination af kontant- og apportindskud.

Aktiekapitalen i Nordic Data Post A/S blev indskudt dels kontant og dels ved indskud af stifternes andel af programrettigheder til en række software-produkter.

En anden variant, der bl.a. er blevet anvendt i forbindelse med omdannelsen af Statens Teletjeneste til Telecom A/S, er, at et aktieselskab stiftes med en forholdsvis beskeden aktiekapital, som indskydes kontant, hvorefter aktiekapitalen forhøjes i forbindelse med indskud af den pågældende statsvirksomhed.

Oprettelsesloven specificerer endog ikke altid de aktivtyper, der skal indskydes, idet der naturligvis ikke i nogen trindhøjere retsforskrift er noget krav om en lovmæssig specifikation heraf (blot selskabslovgivningens krav om vurdering, specifikation i stiftelsesdokumentet m.v. overholdes, når selve stiftelsen finder sted inden for de ved oprettelsesloven givne rammer).

⁵⁴ Notat BP4 91-, BP-afd. 4. kt., EJ/yt.

Således eksempelvis § 10, stk. 3, i loven fra marts 1992 om Eksportkreditrådet, hvorefter industriministeren bemyndigedes til som delvis betaling for den aktiekapital på 200 mio. kr., som staten tegnede i et forsikringsaktieselskab til overtagelse af eksportkreditpolicerne, at indskyde "en del af de aktiver og passiver, som er skabt gennem den hidtidige eksportkreditordning i henhold til lov om Danmarks Erhvervsfond".

Gennem en formulering som den fra eksportkreditselskabet citerede er vedkommende minister unægtelig stillet yderst frit, både med hensyn til afgørelsen af, hvilke aktiver og passiver der apportindskydes, og hvor stor en del af aktiekapitalen der skal være apportindskud.

Der kan endog forekomme tilfælde, hvor det af oprettelsesloven ikke klart fremgår, i hvilket omfang indskuddet skal kunne ske som kontant- eller apportindskud.

Mens det således om stiftelsen af det holdingselskab, som skulle eje aktierne i det aktieselskab, hvortil Statsanstalten for Livsforsikring blev overdraget, i lovforslagets § 2, stk. 2, hed, at "Finansministeren indskyder i holdingaktieselskabet statens aktier i livsforsikringsaktieselskabet som delvis betaling for de aktier, som tegnes efter stk. 1", hed det i lovforslagets § 1, stk. 1, om stiftelsen af selve forsikringsselskabet blot, at "Finansministeren stifter et livsforsikringsaktieselskab med en aktiekapital på 100 mio. kr., som tegnes af staten".

Gennem en formulering som den citerede overlades den nærmere fordeling mellem kontant- og apportindskud helt til vedkommende ministers skøn.

Derimod hed det eksempelvis i § 1 i lov nr. 322 af 31. maj 1991 om GiroBank A/S, at "Kommunikationsministeren stifter et aktieselskab med en aktiekapital på 500 mio. kr., der tegnes af staten ved det i § 2 nævnte

indskud",⁵⁵ hvorved der - da lovens § 2 omhandler indskuddet af "samtlige aktiver og passiver i statsvirkksomheden Postgiro" - således udtrykkeligt er taget stilling i loven til, at stiftelsen sker gennem apportindskud.

Der er efter min opfattelse - selv om man måske kan undre sig lidt over de meget vide bemyndigelser, der til tider gives med hensyn til sammensætningen af selskabets formue ved stiftelsen - ikke anledning til at foreslå lovbestemmelser herom. Sådanne bestemmelser ville som følge af lex posterior princippet altid kunne fraviges gennem den enkelte lov, og spørgsmålet må i det enkelte tilfælde bero på lovgivningsmagts villighed til at udstyre ministeren med et frit mandat til stiftelsen.

Tværtimod vil jeg finde, at den lovbestemmelse, som jeg i det foregående afsnit har foreslået vedrørende en tilstrækkelig udstyring af selskabet med egenkapital, vil være fornøden til at sikre, at ministerens konkrete udnyttelse af rammebemyndigelsen i oprettelsesloven sker på den for det nye selskab mest hensigtsmæssige måde. Der foreligger da heller ikke i noget af det materiale, som jeg har gennemgået i forbindelse med min undersøgelse, tegn på, at der skulle være opstået efterfølgende overraskelser med hensyn til, hvordan selskabets formue ved stiftelsen faktisk blev sammensat.

Statsligt tilgodehavende.

Der er intet i selskabslovgivningen, der tvinger staten til i forbindelse med stiftelsen at modtage aktier for alle de indskudte værdier (og staten behøver ikke som andre selskabsstiftere at bekymre sig om de skattemæssige konsekvenser af indskuddet i form af skat på genvundne afskrivninger m.v., idet staten og dens institutioner er skattefri, jfr. selskabsskattelovens § 3, stk. 1, nr. 1), og der ses således kombinationer, hvor der i forbindelse

⁵⁵ Min fremhævelse.

med indskuddet opstår tilgodehavender for staten i det nystiftede selskab, jfr. mine bemærkninger i det foregående afsnit om direkte gæld til staten eller banklån til betaling af staten for indskudte aktiver.

Vilkårene for sådanne tilgodehavender kan være, at det nye selskab straks optager banklån med henblik på at indfri tilgodehavendet (således i Det Danske Klasseslotteri A/S), eller der kan udstedes et gældsbevis på nærmere aftalte vilkår (således i Tele Danmark A/S).

Af andre eksempler, hvor staten blev vederlagt i aktier og kontant kan nævnes Københavns Lufthavne A/S. I dette tilfælde indskød staten værdier for 2,1 mia. kr. og modtog herfor 900 mio. kr. aktier. Differencen berigtigedes kontant.

Ved I/S Datacentralens omdannelse til aktieselskab indskød staten værdier for 417 mio. kr. og modtog 200 mio. kr. aktier. Differencen berigtigedes med et kortfristet tilgodehavende.

Det springende punkt for sådanne gældsposter, med hvilke selskabet er født, er, om gælden ud fra en samlet betragtning når op på et niveau, der hindrer en sund og uafhængig økonomisk forvaltning af selskabet, og dette spørgsmål har jeg nærmere behandlet i det foregående afsnit. At noget sådant sker, skal principielt forhindres.

Hvis der opstår en situation, hvor statsselskabets gæld til staten - typisk opstået som følge af apportindskud ved selskabets stiftelse - sammenholdt med selskabets udvikling når op på et højere niveau end det nævnte, kan det for staten blive fornødent at konvertere tilgodehavendet i selskabet til nye aktier i dette i forbindelse med en forhøjelse af selskabets aktiekapital.

Eksempelvis blev den oprindelige aktiekapital i Dansk Naturgas A/S indbetalt ved apportindskud af samtlige aktiver og passiver knyttet til det hidtil af Dansk Olie og Naturgas A/S drevne naturgasprojekt. Som

vederlag herfor modtog Dansk Olie og Naturgas A/S aktier i Dansk Naturgas A/S. I 1987 havde Dansk Naturgas A/S imidlertid oparbejdet en gæld til moderselskabet af et omfang, der nødvendiggjorde, at aktiekapitalen blev forhøjet med 889 mio. kr. ved konvertering af gæld til kurs 100.

Også i enkelte privatbaner - f.eks. Vestbanen A/S og Vemb-Lemvig-Harboøre (Thyborøn) Jernbaneselskab - er aktiekapital i mindre omfang blevet indskudt ved konvertering af gæld.

Endelig kan det nævnes, at aktiekapitalen i A/S Herning-Hallen i både 1988 og 1990 blev forhøjet ved konvertering af gæld til kurs 1000.

En sådan konvertering vil kræve vedtægtsændring (med mindre der allerede er en bemyndigelse efter AL § 37 i vedtægterne, som også muliggør kapitalforhøjelse gennem gældskonvertering), og det vil dermed være sikret, at konverteringen beslattes af generalforsamlingen (dvs. med statens stemmer), og - såfremt mit forslag om sikring af parlamentarisk indflydelse på statsselskabers væsentligste forhold godtages - under fornøden parlamentarisk opbakning til dispositionen.

Hvis ikke oprettelsesloven er tilstrækkeligt rummelig (jfr. bemærkningerne foran om oprettelseslovenes angivelse af statsselskabernes kapital), vil konverteringen endog kræve lovændring, fordi statsselskabets aktiekapital forhøjes i forhold til, hvad oprettelsesloven hjemler. Derimod vil lovhjemmel som udgangspunkt (jfr. dog bemærkningerne straks nedenfor om gældskonvertering i fællesskabsretlig belysning) ikke være fornøden, hvis oprettelsesloven er tilstrækkeligt rummelig med hensyn til aktiekapitalens størrelse, idet der i grundlovens § 46, stk. 2's forstand ikke kan antages at være tale om at afholde en udgift, når der alene er tale om, at allerede investeret fremmedkapital i statsselskabet ændrer karakter til egenkapital i dette.

Gældende dansk selskabsret synes at ville muliggøre en konvertering af statens tilgodehavende til aktiekapital uden iagttagelse af reglerne om apportindskud (værdiansættelse, vurdering ved sagkyndige m.v.), jfr. AL § 33a, som alene kræver bestyrelsesredegørelse og revisorudtalelse, og som endog - forudsat selskabets fortsættelse efter konverteringen ikke kan karakteriseres som uforsvarlig - forudsætter muligheden for en konvertering, hvorved tilgodehavendet uanset sin eventuelle mindre aktuelle faktiske værdi ansættes til kurs 100 (ud fra den betragtning, at det at slippe for en gæld må være pari kurs værd for selskabet).

Det er imidlertid tvivlsomt, om denne retstilstand vil kunne opretholdes i lyset af de fællesskabsretlige regler, hvoraf vore forskrifter om kapitalforhøjelse udspringer. EF's 2. selskabsdirektiv sonderer således alene mellem kontantindskud og indskud af andet end kontanter, og en mellemform accepteres ikke. Det er endnu ikke afklaret i EF-domstolens praksis, hvor skillelinjen går mellem kontant- og apportindskud, når det drejer sig om gældskonvertering, men ud fra generaladvokatens indstilling i en nyligt afgjort præjudiciel sag⁵⁶ kan noget tyde på, at man kun kan betragte konverteringen som et kontantindskud - og dermed undlade værdiansættelse, ekspertvurdering m.v. - såfremt aktietegnerens (her: statens) fordring på selskabet er både klar, likvid [hvilket må indebære, at selskabet både havde pligt til og var i stand til at betale på anfordring] og eksigibel.

Er disse betingelser ikke opfyldt (og er generaladvokatens indstilling udtryk for en fortolkning af fællesskabsretten, som vinder gehør hos Domstolen), vil det være en fejl at

⁵⁶ EF-domstolens dom af 16. juli 1992 i sagen C-83/91, F. A. Meyer AG, forelæggelse fra Landgericht Hannover). Sagsøgeren i den tyske hovedsag havde ikke tilstrækkelig konkret retlig interesse til at få realiteten påkendt af EF-domstolen, og dennes syn på spørgsmålet om gældskonvertering blev derfor ikke påkendt. Generaladvokaten ville imidlertid påkende spørgsmålet i realiteten, og hans indstilling herom er både detaljeret og klar. Den må antages at udgøre en strømpil for fremtidig forståelse af kapitaldirektivet på dette punkt.

gennemføre en gældskonvertering til aktier alene på grundlag af en bestyrelsesredegørelse og revisorudtalelse, og det vil ligeledes kunne være urigtigt at ansætte tilgodehavendet til kurs 100.

Det vil i så fald endvidere følge heraf, at de foregående betragtninger om muligheden for at gennemføre konverteringen uden særskilt lovhjemmel næppe kan opretholdes, eftersom konverteringen da efterlader staten med aktier for et mindre nominelt beløb end det nominelle beløb på den samtidigt kvitterede fordring. Uanset om en sådan konvertering måske alene bekræfter status quo vedrørende fordragens værdi, indebærer den alligevel en sådan yderligere udgift til investering i selskabet, som formentlig må forudsætte hjemmel i lov eller aktstykke.

Det er ikke min hensigt med disse bemærkninger at opfordre til en fuldstændig nyvurdering af de danske regler om gældskonvertering, som - efter min opfattelse med rette - er udformet ud fra en forudsætning om, at gældskonvertering oftest svarer til kontantindskud og som regel vil være i de øvrige kreditors interesse.

Det er ikke muligt for mig at tage højde for den her skitserede problematik gennem udformningen af mit udkast til en lov om statsselskaber, og det ville forekomme akavet, om man på forhånd skulle indføje noget i loven om eventuel fremtidig gældskonvertering. Bemærkningerne må derfor alene tages som (1) en konkret advarsel om nødvendigheden af særlig statslig påpasselighed ved eventuel senere gældskonvertering og (2) endnu en påmindelse om nødvendigheden af at holde ethvert statsselskabs gæld - herunder eventuel gæld til staten - på et passende lavt niveau, jfr. de tidligere bemærkninger om lovudkastets forskrifter desangående.

f) Ansvarlig lånekapital

Bortset fra speciallovgivningen om blandt andet banker (og dermed også for GiroBank A/S) har selskabslovgivningen ingen regler om selskabers mulighed for at optage lånekapital, "supplerende kapital" m.v., som i tilfælde af selskabets opløsning fyldestgøres efter andre kreditorer, og/eller som i tilfælde af selskabets insolvens kan tvangsnedskrives ved beslutning fra selskabet, selv om selskabet fortsætter sin drift. Det beror derfor i det hele på eventuel aftale mellem selskabet og dets långivere - herunder staten - om lånekapital optages med en sådan retsstilling, og i givet fald på hvilke nærmere vilkår.

Hvis staten i forbindelse med selskabets stiftelse har fået et tilgodehavende i selskabet, jfr. foranstående bemærkninger, idet staten ikke har fået hele sit vederlag for en i selskabet indskudt virksomhed udbetalt i form af aktier i selskabet, kunne det efter omstændighederne være naturligt, at tilgodehavendet eller en central del af dette gennem aftale fik status som ansvarlig lånekapital for at demonstrere statens tiltro til selskabets fremtidige udvikling og levedygtighed. At gøre sådanne tilgodehavender til ansvarlig lånekapital er imidlertid ikke en mulighed, som staten har benyttet sig af.

Det eneste eksempel, hvor overvejelser om ansvarlig lånekapital er indgået i forbindelse med apportindskud af en statsvirksomhed i et aktieselskab, er GiroBank A/S. Vedtægterne for dette selskab indeholder således en - efter banklovgivningen for så vidt overflødig - bemyndigelse, hvorefter bestyrelsen kan beslutte, at banken skal modtage såvel sådanne kapitalindskud, som kan medregnes ved opgørelsen af bankens ansvarlige kapital, som ansvarlig indskudskapital. Det samlede beløb for sådan kapitalmodtagelse skal holdes inden for 3 mia. kr. Som det fremgår, er den ansvarlige indskudskapital ikke knyttet til selve apportindskuddet, og udnyttes bemyndigelsen, er det derfor langt

fra givet, at indskudskapitalen tilvejebringes af staten.

Egentlige indskud af ansvarlig lånekapital i selskaber, hvor staten har en ejerinteresse, uafhængigt af apportindskud af en statsvirksomhed, ses kun at have fundet sted i Det Danske Stålvalseværk A/S.

I 1989 udgjorde statens indskud af ansvarlig lånekapital i Det Danske Stålvalseværk A/S 234 mio. kr. I forbindelse med en finansiell rekonstruktion af selskabet i 1989 blev den ansvarlige lånekapital nedskrevet til 50% og udgjorde herefter ved udgangen af 1990 117 mio. kr. Den ansvarlige lånekapital er afdragsfri indtil 30. juni 2009, men kan forinden tilbagebetales af selskabet. Der ydes rentefrihed frem til 31. december 1998 (en støtte, der kræver EF-kommissionens tilladelse efter EØF-traktatens art. 92ff). Derefter betales rente med samme procentsats, som udbetales i dividende til B-aktionærerne (også heri må antages at ligge en støtte i forhold til markedsrenten).

Det kræver ikke hjemmel i selskabets vedtægter at give en del af selskabets gæld status som ansvarlig lånekapital, men det må formentlig antages, at lovhjemmel eller hjemmel i aktstykke er fornøden, fordi statens risiko for at foretage "indskud" i selskabet gennem tab af tilgodehavendet i hvert fald teoretisk rykker nærmere, når tilgodehavendet efter sine vilkår accepterer en fyldestgørelse efter alle andre kreditorer. Der er næppe anledning til at optage bestemmelser om spørgsmålet i en lov om statsselskaber.

Også blandt de af min redegørelse omfattede selskaber, der er domineret af den kommunale sektor, ses ansvarlig lånekapital kun anvendt i meget begrænset omfang.

Bestyrelsen for Tarco A/S er bemyndiget til at udstede konvertible obligationer. I det omfang denne bemyndigelse udnyttes, vil gældsbrevenes samlede nominelle

beløb og påløbne renter have stilling som ansvarlig lånekapital.

I Soilrecovery A/S er ansvarlig lånekapital fra selskabets aktionærer blevet anvendt som supplement til yderligere indskud af aktiekapital som følge af tabgivende drift. Ifølge årsregnskabet for 1990 udgør den samlede ansvarlige lånekapital kr. 580.000.

Også K.K. Miljøteknik A/S er blevet tilført et mindre beløb på 400.000 i ansvarlig indskudskapital fra visse af aktionærerne.

g) Børsnotering

Når et statsselskab defineres som et selskab, der ikke nødvendigvis er 100% statsligt ejet, men hvori staten har en bestemmende indflydelse på samme måde, som et moderselskab har over et datterselskab, kan det udmærket tænkes, at selskabets aktier (og eventuelle obligationslån) er noteret på Københavns Fondsbørs og/eller én eller flere andre fondsbørser.

Således er som bekendt Tele Danmark A/S med sin aktiekapital på 1.310.000.000 kr. (nemlig 1.168.000.000 kr. gamle og 142.000.000 kr. nye aktier) noteret på Københavns Fondsbørs.⁵⁷

Bortset herfra er det imidlertid hovedregelen, at de selskaber, der er omfattet af denne redegørelse, ikke er noteret på fondsbørsen.

De eneste undtagelser er (1) Det Danske Luftfartsselskab A/S, hvor børsnoteringen dog ikke omfatter de

⁵⁷ Tidligere var Jydsk Telefon-Aktieselskab og Københavns Telefon Aktieselskab børsnoteret, men denne notering ophævedes i forbindelse med omstruktureringen af telesektoren og den heraf følgende børsnotering af Tele Danmark A/S.

tilbageværende aktier med en stykstørrelse på kr. 18,75, (2) NESA A/S og (3) Cheminova Holding A/S, hvis B-aktier er børsnoteret.

Desuden kan det nævnes, at GiroBank A/S forventes børsintroduceret (idet 25-49% forventes udbudt til private), men at dette foreløbig er udsat på grund af den generelle situation på aktiemarkedet.

Forudsætningen er alene, at den pågældende fondsbørs' forskrifter om tilstrækkelig spredning og offentlig interesse, tilstrækkelig stor kursværdi af det noterede beløb m.v. er opfyldt.

Det kan ikke udelukkes, at det i et stigende antal tilfælde vil blive fundet ønskeligt at lade et statsselskabs aktier notere på én eller flere fondsbørser som en naturlig forlængelse af ønsket om at optage private medejere af i hvert fald nogle af statsselskaberne, ofte for op til 25% af aktiekapitalens vedkommende, måske senere for en større dels vedkommende, eventuelt 49%. Notering på blandt andet udenlandske fondsbørser kan tilmed vise sig at være en attraktiv måde at tilvejebringe principielt risikovillig og rentefri kapital til Danmark med henblik på delvis finansiering af de opgavetyper, der henlægges til vedkommende danske statsselskaber.

Gennem børsnotering opnår staten, statsselskabets private medejere og de medarbejdere, som eventuelt bliver aktionærer i statsselskabet (jfr. mit konkrete forslag om en obligatorisk overskudsdeling med mulighed for at uddele aktier skattefrit), endvidere en pr. definition objektiv markedsmæssig værdiansættelse af deres aktiebesiddelser i statsselskabet, og for staten - der ikke betaler formueskat af sine værdier - gør det intet, at der herved kan blive tale om at konstatere en stigende formue i det pågældende statsselskab.

Den objektive værdiansættelse gennem børsnotering af et statsselskabs aktier har den yderligere fordel, at det i tilfælde af fusion, spaltning, minoritetsindløsning m.v.

vil blive langt mindre sandsynligt, at der opstår en opslidende og forsinkende tvist om værdien af de ikke-statslige aktier i selskabet, således som det ellers kunne blive tilfældet, når man netop antager i den selskabsretlige teori, at en akties principielle værdi ikke påvirkes af dens position som minoritetsaktie, men alene af dens proportionale andel af selskabsformuen. Når derimod selskabets aktier er børsnoteret, må markedet formodningsvis have taget højde for alle faktorer, herunder også for aktiens minoritetsposition. Den statslige majoritetsaktionær er - og skal naturligvis være - uden indflydelse på disse markedsmekanismer, som efter omstændighederne kan bevirke en "lav" notering i forhold til, hvad en streng indre-værdi-metode ville medføre (f.eks. for forsyningsselskabers vedkommende, hvor apparatur, ledningsnet m.v. teoretisk kan tænkes at repræsentere enorme værdier), efter omstændighederne en "høj" værdi (f.eks. hvor markedets forventninger ved kursansættelsen ignorerer en statslig indløsningsklausul og desuagtet noterer aktierne betydeligt højere end indløsningskursen).

Noteringen på én eller flere fondsbørser medfører, at statsselskabet underlægges nogle regelsæt, som ikke kan fraviges, selv om selskabet har en særlig beskaffenhed som følge af det statslige majoritetsforhold. Således skal den eller de pågældende fondsbørseres regler - om betingelserne for at blive henholdsvis børsnoteret,⁵⁸ om introduktionsprospekter,⁵⁹ om straks-information til offentligheden ved kursrelevante begivenheder,⁶⁰ om forbud mod insider trading,⁶¹ om halvårsrapporter,⁶² om iagttagelse

⁵⁸ Herhjemme: bekendtgørelse nr. 418 af 31. maj 1991 (børsbetingelsesbekendtgørelsen), henholdsvis (for mindre elskaber) bekendtgørelse nr. 708 af 18. oktober 1990 (børs-3 bekendtgørelsen).

⁵⁹ Herhjemme: bekendtgørelse nr. 709 af 18. oktober 1990.

⁶⁰ Herhjemme: fondsbørslovens § 19 som uddybet ved Op-
syningsforpligtelserne af 4. december 1991.

⁶¹ Herhjemme: fondsbørslovens §§ 39 til 39d.

⁶² Herhjemme: §§ 20-26 i betingelsesbekendtgørelsen.

af børsetiske regelsæt⁶³ - respekteres også af et statsselskab. I det omfang forskrifter om lighed og andre børsbetingelser,⁶⁴ prospekter,⁶⁵ insider trading,⁶⁶ halvårsrapporter⁶⁷ og indsigt i storaktionærers identitet⁶⁸ udspringer af fællesskabsretlige forskrifter, vil lovgivningsmagten end ikke have kompetence til at fravige børsforskrifterne for statsselskabers vedkommende, selv om den skulle have lyst dertil (hvad der næppe forekommer tænkeligt).

Det følger heraf, at det børsnoterede statsselskab må indrette både sit regelsæt og sin virksomhed således, at børsforskrifterne overholdes, herunder vedrørende ligelig behandling af aktionærerne, straks-offentliggørelse af kursrelevante oplysninger og beskyttelse mod misbrug af intern viden. Tilsvarende må det børsnoterede statsselskab ligesom alle andre børsnoterede selskaber sørge for at oprette obligatoriske interne regelsæt vedrørende Oplysningsforpligtelsernes overholdelse,⁶⁹ sikring af, at intern viden kun gøres tilgængelig for dem, der har behov for den,⁷⁰ regulering af bestyrelses- og direktionsmedlemmers samt medarbejderes handel med statsselskabets aktier⁷¹ og retningslinjer for statsselskabets handel med egne aktier.⁷²

⁶³ Herhjemme: børsetiske regler af 4. december 1991.

⁶⁴ Direktiv 79/279/EØF.

⁶⁵ Direktiv 80/390/EØF med senere ændringer.

⁶⁶ Direktiv 89/592/EØF.

⁶⁷ Direktiv 82/121/EØF.

⁶⁸ Direktiv 88/627/EØF.

⁶⁹ Jfr. disse forpligtelsers § 1, stk. 2.

⁷⁰ Jfr. fondsbørslovens § 39b, stk. 2.

⁷¹ Jfr. fondsbørslovens § 39c, stk. 1.

⁷² Jfr. de børsetiske reglers § 2.

Jeg erindrer i denne forbindelse om, at der har været tilfælde, hvor visse europæiske fondsbørser har forlangt at få kursrelevante nye oplysninger, før disse udsendtes til offentligheden, så fondsbørsen selv kunne videresende dem, og at dette krav endog har været stillet over for fagministerier, ikke i deres egenskab af forvaltere af bestemte statslige aktieselskaber, men i deres egenskab af generelle samfundsmæssige "nyhedsskabere". Samtidig erindrer jeg imidlertid om, at sidstnævnte krav til ministerierne synes opgivet, og at også førstnævnte krav om førtidig information er opgivet under indtryk af, at en fondsbørs må betragtes som en virksomhed med en dominerende stilling i EØF-traktatens artikel 86's forstand, og at et krav som det nævnte om et viderebringelsesmonopol ville indebære et misbrug af fondsbørsens dominerende stilling.⁷³

Det følger heraf, at det børsnoterede statsselskabs bestyrelse, direktion, (ledende) medarbejdere, statslige og andre aktionærer m.fl. i det hele må handle som for andre børsnoterede selskabers vedkommende, særligt i henseende til underretning af den eller de relevante fondsbørser samtidig med underretningen af offentligheden.

Selv om man ikke accepterer, at der for vedkommende minister består en instruktionsbeføjelse i forhold til statslige repræsentanter (tjenestemænd) i statsselskabets bestyrelse, og selv om man derfor må svare benægtende til spørgsmålet, om de pågældende bestyrelsesmedlemmer har ret og pligt til løbende at informere ministeren om, hvad der sker i bestyrelsen, må det alligevel antages, at der retmæssigt kan ske tilbagemelding om begivenheder, som helt åbenbart er af betydning for, at ministeren kan udøve statens indflydelse i selskabet; en sådan tilbagemelding i særlige situationer er ikke "ubeføjet" i selskabsrettens

⁷³ Jfr. antagelsen herom i artiklen i Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1991 s. 758, hvoraf fremgår, at det britiske handelsministerium den 31. oktober 1991 ophævede en regel som den nævnte for så vidt angår fondsbørsen i London.

forstand, jfr. AL § 160, stk. 1, 2. led, og jeg har søgt at gøre bemærkning herom i mit lovudkast.

Endog hvis selskabet er børsnoteret, må det antages, at det ikke ubetinget er i strid med de børsretlige forskrifter, at et bestyrelsesmedlem, der i særlig grad har sit mandat fra en bestemt hvervgiver, foretager tilbagemelding til denne om særlige begivenheder, når blot det iagttages, at oplysningernes modtager derved selv bliver en "insider" i børsretlig forstand.⁷⁴ Denne insider-position vil også gælde for meldinger fra statsselskabets bestyrelse til fagministeren og dennes personale. Der er ikke mulighed for - og det ville heller ikke være ønskeligt - at undtage herfra gennem lov, eftersom de centrale børsforskrifter, herunder insiderreglerne, som nævnt udspringer af EF-direktiver.

Hvis man derfor anskuer forholdet mellem et statsselskabs bestyrelse og vedkommende minister således, at forholdet rummer ikke helt få paralleller til det forhold, der består mellem et datterselskabs bestyrelse og et moderselskab, jfr. AL § 55, 2. led, kan man passende på den ene side foreskrive (hvilket må antages at stemme med allerede gældende ret), at statsselskabets bestyrelse skal give vedkommende minister de oplysninger, der er nødvendige for vurderingen af statsselskabets stilling og resultater, men man må på den anden side nødvendigvis tilføje, at såfremt statsselskabet er børsnoteret, skal de gældende børsretlige forskrifter, herunder om viderebringelse af intern viden, iagttages. Dette ville jo også være tilfældet, hvis et børsnoteret selskab gav sit moderselskab oplysninger som foreskrevet i AL § 55, 2. led. - Mit udkast til en lov om statsselskaber er udformet i overensstemmelse hermed.

Hvis man herudover ligeledes anerkender, at der efter omstændighederne kan være et behov for en videregående information fra det enkelte bestyrelsesmedlem til mini-

⁷⁴ Jfr. bemærkningerne i Børsudvalgets betænkning nr. 1216/1991 s. 53. Bemærkningen er dog ikke specifikt møntet på statsselskaber, men på bestyrelsesmedlemmer, der er udpeget af bestemte investorer m.v.

steren (dvs. at analogien fra koncernretten ikke altid er tilstrækkelig til varetagelse af statens interesser i enhver henseende), må man også vedrørende denne særegne rapporteringsmulighed gøre en reservation for de tilfælde, hvor statsselskabet er børsnoteret. - Også dette hensyn har jeg søgt at tage højde for i lovudkastet.

Endelig må det erindres, at børsnotering som nævnt indledningsvis kan være en metode til fremskaffelse af yderligere kapital til de aktiviteter, selskabet udøver, men at dette - bortset fra obligationsudstedelse uden konverteringsmulighed - nødvendigvis indebærer, at statens ejerandel formindskes. Dette er selvsagt ikke et resultat af børsnoteringen som sådan, men børsnoteringen er et middel til at tilvejebringe en sådan reduktion, hvad enten denne sker gennem frasalg af statslige aktier i selskabet eller gennem en kapitaludvidelse til markedskurs uden (fuld) proportional fortegningsret for staten.

Under alle omstændigheder bør der i denne forbindelse tages højde for, at vedkommende minister ikke uden særlig bemyndigelse må optage medejere af statsselskabet i et sådant omfang, at selskabet mister sin karakter af stats-selskab, og hvis man endvidere vil sondre mellem statsselskaber med større eller mindre statslig deltagelse, f.eks. 75% eller mere, og hvis man vil give staten særlige beføjelser i statsselskaber med stor statslig ejerbrøk (hvilket jeg foreslår), så følger det heraf, at man også nødvendigvis må tage højde for, at vedkommende minister heller ikke uden særlig bemyndigelse må optage medejere af statsselskabet i et sådant omfang, at statens ejerbrøk herved kommer under den pågældende grænse, uanset om selskabet bevarer sin karakter af statsselskab. - I mit udkast har jeg søgt at tage højde for begge disse hensyn.

8) Udbytte og anden afgang af kapital fra statsselskabet

a) Særlige vedtægts- eller koncessionsmæssige forskrifter for overskudsanvendelsen

Aktieselskaber og dermed også statsselskabers overskudsanvendelse er reguleret i AL kapitel 13, der bygger på følgende principper:

- Der skal foretages de henlæggelser, der er nødvendige efter selskabets økonomiske stilling, og de yderligere henlæggelser, der er foreskrevet i vedtægterne, jfr. AL § 111, stk. 1.
- Uddeling af selskabets midler i form af udbytte må kun finde sted på grundlag af det senest godkendte årsregnskab, jfr. AL § 109.
- Udbyttet må ikke overstige, hvad der er forsvareligt under hensyn til selskabets og, i moderselskaber, koncernens økonomiske stilling, jfr. AL § 110, stk. 2.
- Beslutning om overskudsfordeling træffes af generalforsamlingen, der dog ikke må beslutte uddeling af højere udbytte end foreslået eller tiltrådt af bestyrelsen, jfr. AL § 112.

Såfremt visse selskaber i kraft af deres virksomhed er underlagt supplerende forskrifter - f.eks. i lov om forsikringsvirksomhed eller bank- og sparekasseloven -

vedrørende krav til hensættelser m.v., skal disse selvsagt også iagttages af statsselskaber.⁷⁵

For de af redegørelsen omfattede selskaber gælder som hovedregel, at der ikke er fastsat særlige forskrifter med hensyn til selskabets overskudsanvendelse i forhold til det i aktieselskabsloven anførte.

Vælger man imidlertid at fravige aktieselskabslovens bestemmelser, kan dette ske på to principielt forskellige måder.

1) Overskudsanvendelsen kan være reguleret i oprettelsesloven eller en i henhold til bemyndigelse i loven udstedt koncession. Sådanne bestemmelser kan indeholde en skærpelse, men principielt også en lempelse af aktieselskabslovens regler.

Eksempelvis fastsætter kommunikationsministeren ifølge lov om radio- og fjernsynsvirksomhed § 15v, stk. 2, for et eller flere år ad gangen med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg den andel af selskabets overskud, som skal indbetales til TV 2-fonden. Den andel af selskabets akkumulerede overskud, der ikke overføres til TV 2-fonden, kan af kommunikationsministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg anvendes til tilbagebetaling af tidligere udløst statsgaranti eller til kulturelle formål.

Ifølge lov om tipning og lotto § 3, stk. 4, skal der af et eventuelt overskud i Dansk Tipstjeneste A/S efter fradrag af uafskrevet underskud fra tidligere år foretages først de i aktieselskabsloven påbudte henlæggelser til selskabets reservefond (en bestemmelse, der er udformet, mens begrebet "lovpligtig reservefond" fortsat eksisterede). Derefter udbetales eventuelle honorarer til bestyrelsesmedlemmer, hvor-

⁷⁵ Jfr. således også udtrykkeligt vedtægterne for GiroBank A/S, Kommunernes Pensjonsforsikring A/S og PMF-Pension, Forsikringsaktieselskab.

efter der, for så vidt overskuddet kan tilstrække, udbetales 6% i udbytte til aktionærerne. Af det overskud, der fremkommer efter dividende, anvendes 68,5% til idrætsformål, 7% til formål af almen kulturel karakter, 5% til velgørende og andre almennyttige formål, 3,4% til støtte af unddommens friluftsliv og 16,1% til støtte af andre ungdomsformål, jfr. lov om tipning og lotto § 7.

2) Selskabets vedtægter kan indeholde en præcisering/-skærpelse af aktieselskabslovens bestemmelser om, hvad der må udbetales som udbytte, men ikke en lempelse, medmindre det blot er oprettelseslovens eller koncessionens ordlyd, der er gentaget i vedtægterne.

For Dansk Jagtforsikring A/S er det ganske kort foreskrevet, at udbyttet til selskabets aktionærer ikke kan overstige 10%.

Ifølge vedtægterne for Det Danske Stålvalseværk A/S skal B-aktierne have ret til 10% udbytte forud for A-aktierne. Når der i et regnskabsår tilfalder B-aktierne 10% udbytte, har herefter A-aktierne ret til 10% udbytte, hvorefter begge aktieklasser deltager i eventuelt yderligere udbytte på lige fod.

For Kommunekemi A/S indeholder vedtægterne en overgrænse for udbyttet på 6%.

Som eksempel på en lidt mere kuriøs vedtægtsbestemmelse, idet acountoudbytte i almindelighed af den selskabsretlige litteratur antages ikke at være tilladt i Danmark, kan nævnes følgende, der genfindes i vedtægterne for både Jydsk Telefon-Aktieselskab og Københavns Telefon aktieselskab.

I overensstemmelse med det af kommunikationministeren fastsatte reglement for selskabets regnskabsvæsen, ved hvilket er meddelt samtykke til, at der som hidtil, forinden årsregnskabet er endeligt afsluttet og godkendt, udbetales aktionærerne som acontoudbytte indtil 2 1/2% af aktiekapitalen halvårlig, fordeles

overskuddet på de årlige driftsregnskaber i øvrigt således:

- 1) Som udbytte til aktionærerne udbetales et beløb, der ikke uden samtykke af kommunikationsministeren må bringe det samlede udbytte for regnskabsåret op på over 7% af aktiekapitalen.
- 2) Restoverskuddet overføres til den lovpligtige reservefond, reservefonden eller til næste regnskabsår eller anvendes til henlæggelser til særlige formål efter aftale med generaldirektoratet for P&T.

Restudbyttet til aktionærerne kan ikke udbetales, forinden årsregnskabet er godkendt af generaldirektoratet for P&T, eventuelt af kommunikationsministeren.

Ifølge vedtægterne udbetales på grundlag af de i Værdipapircentralen registrerede rettigheder som á conto udbytte den 1. juli og 2. januar indtil 2,5% halvårligt samt restudbytte efter generalforsamlingens afholdelse.

Man kunne overveje, om en lov om statsselskaber burde have særlige bestemmelser vedrørende overskudsanvendelse og særligt vedrørende udbytteuddeling. I denne forbindelse bør det dog erindres, at det praktiske behov for særlige forskrifter indtil nu synes at have været begrænset. Dertil kommer, at aktieselskabsloven i denne henseende efter min vurdering udgør et udmærket udgangspunkt, som ved oprettelsesloven eller koncession kan fraviges i de enkelte tilfælde, hvor det findes fornødent. Endelig sikrer den foreslåede bestemmelse i lov om statsselskaber, hvorefter selskabets gældsætning ikke må føre til, at selskabet mister sin uafhængighed, mod voldsomme udbytteudbetalinger, der ikke kan finansieres af de løbende driftsoverskud.

På denne baggrund har jeg ikke fundet anledning til at indføre særlige bestemmelser om overskudsanvendelse i lov om statsselskaber.

b) Selskabets erhvervelse af egne aktier

Aktieselskabslovens bestemmelser om selskabets erhvervelse af egne aktier findes som bekendt i AL kapitel 8. Herefter gælder der et ufravigeligt forbud mod selskabets tegning af egne aktier. Bestyrelsen kan derimod på selskabets vegne mod vederlag lade selskabet erhverve egne aktier op til 10% af aktiekapitalen, men dette forudsætter en bemyndigelse fra generalforsamling, der højst må gives for 18 måneder.

Der ses ikke i noget tilfælde at være foreskrevet særlige bestemmelser vedrørende egne aktier i oprettelseslove eller koncessioner for statsselskaber.

Min undersøgelse af en række selskaber, hvor staten og/eller kommuner har en ejerinteresse, indikerer, at spørgsmålet om egne aktier ikke giver særlige problemer i forhold til disse selskaber.

Som klar hovedregel har de selskaber, der indgår i rederegørelsen, hverken erhvervet egne aktier eller besidder overhovedet en bemyndigelse fra generalforsamlingen, der muliggør en sådan erhvervelse.

I to privatbaner - A/S Hillerød-Frederiksværk-Hundested Jernbaneselskab og Østbanen A/S - er der dog i årsregnskaberne opført små beholdninger af egne aktier.

I Bella Center A/S blev bestyrelsen på den ordinære generalforsamling i 1990 bemyndiget til at lade selskabet erhverve op til 10% af aktiekapitalen. Ifølge årsregnskabet for 1991 udgør selskabets beholdning af egne aktier nominelt kr. 178.000 svarende

til 1,4 o/oo af aktiekapitalen. Aktierne er erhvervet dels i forbindelse med indfrielse af nødlidende tilgodehavender og dels i forbindelse med overtagelsen af driften af BC Restauranter.

Chemcontrol A/S havde i forbindelse med en fusion i 1989 erhvervet en beholdning af egne aktier, der i 1991 blev nedskrevet i forbindelse med en kapitalnedsættelse, og som herefter udgør 9,8% af selskabets aktiekapital.

Endelig kan nævnes, at bestyrelserne for moderselskaberne i Tarco-koncernen og Cheminova-koncernen rutinemæssigt på de ordinære generalforsamlinger bemyndiges til at erhverve op til 10% af selskabets aktiekapital.

På denne baggrund anser jeg det for ufornuddent at foreslå særlige bestemmelser for statsselskabers erhvervelse af egne aktier.

c) Aktionærlån

Ifølge AL § 115, stk. 1, må et selskab ikke yde lån til eller stille sikkerhed for aktionærer, anpartshavere, bestyrelsesmedlemmer eller direktører i selskabet eller i et moderselskab til dette, hvilket således også gælder statsselskaber.

Herfra gælder to vigtige undtagelser, idet et datterselskab kan yde lån til sit moderselskab, såkaldte koncernlån, jfr. § 115a, stk. 1, ligesom kreditforhold, der er opstået på grundlag af almindelige forretningsmellemvarender ikke antages at være omfattet af forbudet i § 115, stk. 1.

Ved gennemgangen af de selskaber, der indgår i min redegørelse, er der ikke forekommet bemærkninger om aktionærlån i årsregnskabernes revisionspåtegninger, og mellemvarender-

ne mellem selskaberne og deres aktionærer synes da også næsten alle at kunne rubriceres under én af ovennævnte undtagelser fra aktionærlånsforbudet.

Kun i forhold til Københavns Frihavns- og Stevedoreselskab A/S kan der stilles spørgsmålstegn ved den retlige bedømmelse af et låneforhold med en aktionær. Selskabet har således et tilgodehavende hos Københavns Havnevæsen, som ikke i aktieselskabslovens forstand er moderselskab, nemlig i form af et uforrentet gælds-brev, der pr. 31. december 1991 udgør kr. 2.795.000.

Der ses imidlertid ikke at være baggrund for at foreslå særlige aktionærlånsregler for statsselskaber.

d) Gavelignende ydelser fra selskabet

Generalforsamlingen i et aktieselskab kan ifølge AL § 114 beslutte, at der af selskabets midler ydes gaver til almennyttige eller dermed ligestillede formål, for så vidt det under hensyntagen til hensigten med gaven, selskabets økonomiske stilling samt omstændighederne i øvrigt må anses for rimeligt. Bestyrelsen kan til de nævnte formål anvende beløb, som i forhold til selskabets økonomiske stilling er af ringe betydning.

I det omfang et statsselskabs midler ønskes anvendt til formål af den pågældende karakter, i videre omfang end det er muligt i henhold til aktieselskabsloven, kan dette imidlertid som følge af lex specialis og lex posterior principperne fastlægges ved oprettelsesloven.

Ved gennemgangen af de selskaber, der er omfattet af redegørelsen, er der ikke fundet eksempler på egentlige § 114-gaver. Derimod er der enkelte eksempler på, at det i oprettelsesloven er fastlagt, at statsselskabets overskud skal anvendes til almennyttige formål.

Af det overskud, der i Dansk Tipstjeneste A/S fremkommer efter dividende, anvendes som tidligere nævnt 68,5% til idrætsformål, 7% til formål af almen kulturel karakter, 5% til velgørende og andre almennyttige formål, 3,4% til støtte af unddommens friluftsliv og 16,1% til støtte af andre ungdomsformål, jfr. lov om tipning og lotto § 7.

Ifølge lov om radio- og fjernsynsvirksomhed § 15v, stk. 2, fastsætter kommunikationsministeren for et eller flere år ad gangen med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg den andel af selskabets overskud, som skal indbetales til TV 2-fonden. Den andel af selskabets akkumulerede overskud, der ikke overføres til TV 2-fonden, kan af kommunikationsministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg anvendes til tilbagebetaling af tidligere udløst statsgaranti eller til kulturelle formål.

Også i forhold til gaveydelse fra statsselskaber synes aktieselskabslovens regler - kombineret med muligheden for konkret fravigelse ved oprettelsesloven - at udgøre et fyldestgørende grundlag for statsselskabernes virke, og særlige bestemmelser er derfor ikke foreslået i mit udkast lov om statsselskaber.

9) Statsselskabets aktier og eventuelle andre værdipapirer

a) Navne- eller ihænde-haveraktier

Et aktieselskabs og dermed også et statsselskabs aktier kan udstedes på navn eller - såfremt vedtægterne tillader det - på ihænde-haver, jfr. AL § 18, stk. 2, 1. pkt. For navneaktier kan vedtægterne fastsætte begrænsninger i omsætteligheden eller bestemmelser vedrørende indløsning, jfr. samme bestemmelses 2. pkt. og nærmere herom nedenfor.

For de selskaber, hvor staten i dag er eneaktionær, gælder det uden undtagelse, at aktierne er udstedt på navn. Det er i det hele taget den absolutte hovedregel for de selskaber, der i min redegørelse er rubriceret under den statslige sektor, at selskabernes aktier er udstedt på navn.

Tilsvarende gælder det for de selskaber, hvor den kommunale sektor har ejerinteresser, at udstedelse af ihænde-haveraktier kun ses at være sket i enkeltstående tilfælde.

Den afgørende forskel på navne- og ihænde-haveraktier er som nævnt, at der til navneaktier kan knyttes vedtægtsmæssige omsættelighedsindskrænkninger og bestemmelser om indløsning. I forlængelse heraf kunne man overveje, om ikke en lov om statsselskaber burde indeholde en bestemmelse, hvorefter et statsselskabs aktier altid skal udstedes på navn. Derved sikrer staten sig mulighed for på det selskabsretlige plan at kunne indføre bestemmelser om omsættelighedsindskrænkninger og indløsning, selv om dette ikke ved selskabets stiftelse blev anset for fornødent - f.eks. ved senere salg af en del af statens aktiepost.

Som det vil være fremgået synes problemet imidlertid ikke at have den store praktiske betydning, idet statsselskabernes aktier allerede i dag udstedes på navn. Desuden foreligger der den mulighed, at staten, hvis det i et enkeltstående tilfælde skulle blive aktuelt, kan gribe ind via lov.

På denne baggrund har jeg valgt ikke at indbygge et krav om udstedelse af navneaktier i mit udkast til lov om statsselskaber.

b) Noteringsforskrifter for aktier

Ifølge AL § 25, stk. 1, skal et aktieselskabs bestyrelse føre en aktiebog, hvor aktierne skal indføres i nummerorden, og for navneaktier skal tillige aktionærens navn indføres under den enkelte aktie.

Som allerede omtalt har langt den overvejende del af de eksisterende statsselskaber og de øvrige selskaber, der er omfattet af min redegørelse, udstedt aktier på navn. Herom hedder det i AL 27, at erhververen af en navneaktie ikke kan udøve de forvaltningsmæssige rettigheder, som tilkommer en aktionær, medmindre han er noteret i aktiebogen eller har anmeldt eller dokumenteret sin erhvervelse.

Ud over det netop anførte, der også gælder for statsselskaber, kan det enkelte selskab i vedtægterne fastlægge yderligere noteringsforskrifter. En betydelig del af de af redegørelsen omfattede selskaber har udnyttet denne mulighed. Der er naturligvis forskelle med hensyn til både indhold og formulering, men to typer af noteringsforskrifter synes at være dominerende.

- Aktierne skal noteres på navn i selskabets aktiebog.

- Enhver overdragelse skal noteres i selskabets aktiebog, således at overdragelsen først derefter er bindende for selskabet.

Min undersøgelse af en række statslige og kommunale selskaber, der er gennemført i tilknytning til denne redegørelse, synes imidlertid ikke at indikere et behov for særlige bestemmelser for statsselskaber, og jeg har følgelig ikke omtalt dette forhold i mit udkast til en lov om statsselskaber.

c) Aktiers negotiabilitet

Om et selskabs aktier er omsætningspapirer (et negotiabelt dokument eller ej) skal der udtrykkeligt være taget stilling til i vedtægterne, jfr. AL § 4, stk. 1, nr. 12, ligesom aktiebrevet skal indeholde bestemmelse derom, hvis aktien ikke er negotiabel, jfr. AL § 21, stk. 5, nr. 4.

For de selskaber, der er omfattet af redegørelsen, såvel de statslige som de kommunale, gælder det, at vedtægterne for hovedpartens vedkommende angiver, at aktierne er ikke-omsætningspapirer. Dog gælder der den undtagelse, at aktierne i selskaber, der er datterselskaber af selskaber, hvori staten har en direkte ejerandel, i de fleste tilfælde er omsætningspapirer.

Da spørgsmålet om aktiernes status som omsætnings- eller ikke-omsætningspapirer alene har betydning for eventuelle konflikter i forbindelse med omsætning af aktierne, ses der ikke at være behov for særlige bestemmelser herom for statsselskaber.

d) Aktiers frie omsættelighed

Der foreligger ingen generelle forskrifter om, hvorvidt aktierne i et statsselskab skal være underlagt omsættelighedsbegrænsninger eller ej, men det forekommer indlysende, at den lov eller det aktstykke, hvorved selskabet tillades oprettet, og som giver fagministeren beføjelse til at afholde omkostningerne ved stiftelsen og til at overdrage statslige aktiver til selskabet, ikke på forhånd giver fagministeren nogen tilladelse til at afhænde de aktier, som staten således kommer i besiddelse af.

Tværtimod må det antages, at afhændelse - endog af en statslig minoritetspost - skal forelægges Finansudvalget til godkendelse.

Således eksempelvis Finansudvalgets godkendelse den 28. januar 1992 (under aktstykke nr. 108) af, at Kommunikationsministeriet måtte sælge statens minoritetspost i A/S Regnecentralen.

Den lov, hvorved statsselskabet oprettes, kan - hvor slutmålet med selskabets oprettelse er en egentlig "privatisering" af den pågældende virksomhed - bemyndige fagministeren til (helt) at sælge statens aktier i selskabet.

Således § 10, stk. 5, i eksportkreditloven af 1992, hvorefter industriministeren bemyndigedes til "på statens vegne at sælge aktierne" i det forsikringsaktieselskab, der i henhold til lovens § 10, stk. 1, oprettedes til drift af "et kommercielt forretningsområde fra den eksisterende eksportkreditordning".

Et sådant lovgrundlag adskiller sig fra de talrige tilfælde, hvor bemyndigelsen går op til 25% af det pågældende selskabs aktiekapital. Selv hvor en bemyndigelse som den citerede eksisterer i oprettelsesloven, giver dette ikke fagministeren beføjelse til at bestemme afhændelsestidspunkt og -vilkår på egen hånd.

Således fremgik det eksempelvis af ministerens bemærkninger til eksportkreditlovens § 10, stk. 5, at spørgsmålet om, hvornår og i hvilket omfang bemyndigelsen skulle udnyttes, ville blive forelagt Finansudvalget til godkendelse, ligesom de nærmere vilkår for salget ligeledes ville blive forelagt udvalget som fortroligt aktstykke.

Desuden kan nævnes lov om Københavns Lufthavne A/S § 3, hvorefter trafikministeren er bemyndiget til - efter forudgående godkendelse af Folketingets Finansudvalg - at afhænde indtil 25% af aktiekapitalen. En tilsvarende bestemmelse findes i lov om Det Danske Klasselotteri A/S.

Det følger af disse bemærkninger, at det ikke er afgørende, om de selskabsretlige muligheder for at fastlægge vedtægtsmæssige omsættelighedsbegrænsninger på selskabets aktier er udnyttet eller ej, idet vedkommende minister naturligvis kun må bortsælge statens ejendom i det omfang, ministeren har fornøden hjemmel dertil.

Det er min opfattelse, at denne retstilstand bør gengives på kortfattet og loyal måde i en eventuel lov om statsselskaber. Samtidig ville jeg finde det væsentligt at tage højde for de måder, hvorpå et mere indirekte bortsalg af statslige ejerandele kunne finde sted. En sådan mere indirekte udvanding af den statslige ejerbrøk kan finde sted gennem aktiekapitaludvidelse uden forholdsmæssig fortegningsret for staten (sådan udvidelse forudsættes selvsagt at ske til markedskurs, idet staten i modsat fald ville "bortgive" en del af selskabets reserver til andre, jfr. herved forudsætningen i AL § 79, stk. 1, nr. 1), eller gennem selskabets deltagelse i fusion, spaltning (når dette muliggøres inden for rammerne af EF's 6. selskabsdirektiv)⁷⁶ eller anden virksomhedsovertagelse. - Jeg har ved udformningen af mit udkast til en lov om statsselskaber søgt at tage højde for disse betragtninger, ligesom jeg har

⁷⁶ Jfr. udkastet hertil i betænkning nr. 1229/1992 om modernisering og fremtidstilpasning af selskabslovgivningen.

foreslået, at også dispositioner, der bringer den statslige deltagelse under en vis grænse (forsøgsvis af mig sat til 75%), skal godkendes på tilsvarende måde.

Hvis man ud over statens mulighed for helt eller delvis at sælge sin aktiepost retter blikket mod de generelle vedtægtsmæssige omsættelighedsindskrænkninger, der gælder for alle selskabets aktionærer, er det ovenfor fastslået, at stort set alle de af redegørelsen omfattede selskaber har mulighed for at indføre sådanne vedtægtsbestemmelser, idet deres aktier er udstedt på navn.

Af de selskaber, der er rubriceret under den statslige sektor, har ca. halvdelen allerede i dag vedtægtsmæssige omsættelighedsindskrænkninger. Der synes imidlertid ikke at være forkærlighed for en speciel type af omsættelighedsindskrænkning. Tværtimod er der eksempler på stort set alle de fra selskabsretten kendte varianter.

I Dansk Olie og Naturgas A/S og samtlige dennes datterselskaber indeholder vedtægterne en bestemmelse om, at aktierne kun kan overdrages eller på anden måde overføres med energiministerens skriftlige samtykke. En tilsvarende bestemmelse, hvor det er trafikministeren, der skal samtykke, eksisterer i vedtægterne for Sund og Bælt Holding A/S og dets datterselskaber.

Aktierne i Dansk Tipstjeneste A/S kan ikke overdrages uden samtykke fra selskabets bestyrelse.

Ifølge vedtægterne for TV 2 Reklame A/S og Nunaoil A/S kan selskabernes aktier ikke omsættes.

Aktierne i A/S Dyrehavsbakken kan kun overdrages, hvis dette sker til andre aktionærer til parikurs, og ønsker disse ikke at overtage aktierne, skal selskabet træde i likvidation.

I Scandlines A/S har de øvrige aktionærer forkøbsret i tilfælde af salg af aktier. Tilsvarende gælder for Aalborg Rutebilstation A/S og Grønlandsfly A/S.

GiroBank A/S har et vedtægtsmæssigt ejerloft på 5% af aktiekapitalen gældende for alle aktionærer undtagen staten, og også et sådant må betragtes som en omsættelighedsbegrænsning.

Af selskaberne under den kommunale sektor har langt hovedparten udnyttet muligheden for at indføre vedtægtsmæssige omsættelighedsindskrænkninger. Her er der imidlertid tale om langt større ensartethed, idet man i næsten alle selskaber har valgt at gøre overdragelse af aktier afhængig af samtykke fra selskabets bestyrelse. I enkelte tilfælde har man i stedet valgt at indføre en forkøbsret for de øvrige aktionærer.

Som allerede antydnet under punkt 9 b) ses der ikke at være grund til at indføre særlige lovmæssige bestemmelser om vedtægtsmæssige omsættelighedsindskrænkninger for statselskaber.

e) Aktiers indløselighed

Det kan forekomme, at staten er tillagt indløsningsret i relation til de øvrige aktionærers aktier.

Dette forekom således allerede i 1919 og 1922, da der udstedtes nye koncessioner til de private selskaber, der i henhold til en lov fra 1897 om telegraf- og telefonvæsenet drev sådan virksomhed. I koncessionerne blev det bestemt, at staten skulle have indløsningsret til kurs 125. Bestemmelserne herom fremgik ikke af loven og ej heller direkte af selskabernes vedtægter, men i vedtægterne blev der henvist til koncessionernes indløsningsbestemmelser. Det er blandt andet disse indløsningsbestemmelser, der har givet anledning til retssag ved Sø- og handelsretten og Højesteret i relation til JTAS, KTAS og Tele Danmark A/S samt til den tidligere nævnte klage af 28. november 1991 til EF-kommissionen fra mindretalsaktionærer i de på-

gældende selskaber. Som bekendt statueredes det ved Højesterets dom i sagen, at indløsningsreglen står ved magt.

Samme teknik, hvor selskabets vedtægter henviser til indløsningsbestemmelser i en koncession, er i flere tilfælde anvendt hos privatbanerne. Eksempelvis Høng-Tølløse jernbane A/S, Odsherreds jernbane A/S, Skagensbanen A/S, Østbanen A/S og Aktieselskabet Lyngby-Nærum Banen.

Der er ikke anledning til i en lov om statsselskaber at indføre bestemmelser om indløsning m.v. Hvis statens medejer(e) er under 10% af statsselskabets aktiekapital, vil den nye udformning af AL § 20b, som foreslås i betænkning nr. 1229/1992, medføre, at ikke blot et moderselskab med over 9/10 af kapital og stemmer, men også andre sådanne storaktionærer, og herunder staten, vil kunne foretage tvangsmæssig indløsning (og at minoriteten vil have en tilsvarende ret efter § 20d til at begære sig indløst). Ønskes der en yderligere indløsningsmulighed for staten, må der optages bestemmelser herom i statsselskabets vedtægter.

Vedtægterne for GiroBank A/S indeholder i tilknytning til et ejerloft på 5% således en vedtægtsmæssig indløsningsbestemmelse. Hvis ejerloftet på 5% overskrides, er aktionæren forpligtet til efter påkrav, at afhænde den overskydende del. Hvis aktionæren ikke opfylder påkravet, er banken berettiget til at indløse den overskydende aktiepost til kurs 100 eller den til enhver tid noterede kurs, såfremt den er lavere end 100.

En lignende bestemmelse, hvorefter bestyrelsen er berettiget til at indløse en aktie, der er overdraget uden bestyrelsens samtykke, findes i vedtægterne for Danrail Consult A/S.

Som supplement til koncessionens indløsningsbestemmelser indeholder vedtægterne for A/S Skagensbanen en

bestemmelse om, at aktier, der tilhører private, når som helst kan indkaldes af selskabet til indløsning med deres pålydende, sålænge stat eller kommune også er aktionærer i selskabet. Er hverken stat eller kommune længere aktiehavere i selskabet, skal indløsningsretten tilkomme staten i forening med de kommuner, der oprindeligt har haft aktier i selskabet.

Endelig indeholder vedtægterne for Aktieselskabet Aalborg Rutebilstation og Padborg Godsregistrering A/S indløsningsbestemmelser, der har til formål at give selskabet kontrol med aktionærkredsen.

Ovennævnte eksempler til trods er det dog den absolutte hovedregel, at de af redegørelsen omfattede selskaber ikke i koncession eller vedtægter har bestemmelser om indløsning.

Hvis statsselskabets aktier er noteret på en fondsbørs i ind- eller udland, må det dog anses for at være uheldigt - omend næppe retsstridigt i forhold til de nugældende danske børsregler - at vedtægterne fastlægger indløsningsregler.

Men generelt må det vel siges, at staten må gøre sig klart, hvad sigtet med selskabet er. Hvis tanken er at drive en bestemt virksomhed som 100% ejet statsligt aktieselskab, opstår problemet naturligvis ikke, men hvis der optages (private) medejere, må staten formodes at have gjort sig klart, at staten er tilfreds med en mindre ejerbrøk end 100%, og det ville da indebære et brud med denne linje, hvis man efterfølgende skulle bruge statslige midler (eller selskabets egne midler i henhold til vedtægtsbestemmelse) på atter at indløse minoritetsaktionærerne. I så fald burde selskabet hellere udstede obligationer.

f) Andre værdipapirer end aktier

Ud over aktier indeholder aktieselskabsloven som bekendt bestemmelser om konvertible obligationer (§§ 41-42) og udbyttegivende gældsbreve (§ 43), ligesom betænkning nr. 1229/1992 foreslår muligheden for at udstede warrants (aktietegningsoptioner) lovfæstet.

Konvertible obligationer er kendetegnet ved, at selskabet optager et lån mod obligationer, der giver långiveren ret, men ikke pligt, til på et nærmere angivet tidspunkt eller indenfor et tidsrum at konvertere sin fordring til aktier i selskabet. Da udstedelse af konvertible obligationer således på et fremtidigt tidspunkt medfører en forhøjelse af selskabets aktiekapital, skal aktieselskabslovens bestemmelser om kapitalforhøjelse iagttages ved beslutning herom.

Udbyttegivende gældsbreve er karakteriseret ved, at renten er afhængig af det udbytte, selskabets aktier afkaster, eller af årets overskud.

Selskabets udstedelse af andre værdipapirer end aktier kan desuden forekomme i forbindelse med almindelige obligationslån og ordninger vedrørende medarbejderobligationer.

De af redegørelsen omfattede selskaber har kun benyttet sig af ovennævnte muligheder i meget begrænset omfang.

Bella Center A/S har tidligere udstedt konvertible obligationer, men disse forfaldt til indfrielse den 1. juni 1984, i det omfang de ikke var konverteret til aktier forinden.

Bestyrelsen for Tarco A/S har delvis udnyttet en bemyndigelse til at udstede konvertible obligationer. Pr. 31. december 1991 var der således udstedt obligationer til en værdi af tkr. 4.796. Lånet er optaget til kurs 100 og forrentes med en nominel rente på 12%. Lånet kan konverteres til aktiekapital til kurs 95,

således at eksempelvis et gældsbrief på 1 mio. kr. konverteres til nominelt kr. 950.000 aktier. Tkr. 2.027 kan konverteres senest i 1997 og tkr. 2.769 kan konverteres senest i år 2000.

Cheminova Holding A/S har udstedt medarbejderobligationer til en værdi af tkr. 6.973 pr. 31. december 1991.

Endelig har enkelte selskaber vedtægtsmæssigt bemyndiget bestyrelsen til at optage faste lån på selskabets vegne ved udstedelse af rentebærende obligationer eller lignende. Det gælder Datacentralen A/S, Nordic Data Post A/S og Tele Danmark A/S' datterselskaber. En sådan vedtægtsmæssig bemyndigelse er ikke nødvendig ifølge AL.

Idet der i øvrigt henvises til det allerede anførte om statsselskabers gældsætning, finder jeg ikke anledning til yderligere lovmæssig regulering af selskabernes optagelse af fremmedkapital og den måde, hvorpå selskabet konkret vælger at gennemføre låneoptagelsen.

10) Statsselskabets vedtægter, koncession, forretningsorden, eventuel aktionæroverenskomst m.v.

Indledningsvis henvises til bemærkningerne ovenfor under 3 om det lovgrundlag og de individuelle regelsæt, der oprettes i forbindelse med en statsvirksomheds overgang til aktieselskabsformen.

a) Vedtægterne

Det forekommer mig meget vanskeligt at udtale noget generelt om statsselskabers vedtægter. I stedet har jeg, som det vil være fremgået af det foregående, valgt at fremhæve konkrete vedtægtsbestemmelser, hver gang jeg har fundet dette relevant for at belyse bestemte problemer.

Hvis man forestiller sig, at min redegørelse kan være til nytte på flere plan, bliver statsselskabernes vedtægter imidlertid af særlig interesse, nemlig i følgende sammenhæng. Man kan sige, at min redegørelse for det første gerne skulle skabe et overblik hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og den øvrige administration over de særlige forhold for statsselskaber. Dernæst skulle mit udkast til en lov om statsselskaber gerne kunne give inspiration til lovgivningsmagten med henblik på en samlet ordning af disse selskabers forhold, men ingen kan på nuværende tidspunkt vide, om der vil være politisk tilslutning hertil. For det tredje skulle både redegørelsen og lovudkastet måske kunne være til nytte ved indretningen af det enkelte statsselskabs forhold - men denne sidste nyttevirkning må antages at kunne forstærkes, såfremt man opretter en standardved-

tægt for et "A/S STATSSELSKAB", idet en sådan standardvedtægt kan tjene som en erindringsliste vedrørende forhold, der skal eller bør reguleres for det enkelte statsselskabs vedkommende, uanset om der bliver udstedt en lov om statsselskaber eller ej. Af disse årsager afslutter jeg den analytiske del af min redegørelse med et udkast til sådanne standardvedtægter.

b) Koncession

En række af de selskaber, der er omfattet af redegørelsen udfører deres virksomhed på grundlag af en koncession.

Blot eksempelvis kan nævnes Det Danske Luftfartsselskab A/S, Tele Danmark A/S, Grønlandsfly A/S, Københavns Frihavns- og Stevedoreselskab A/S og de 13 privatbaner.

Oplysningerne om, hvor mange selskaber, og i givet fald hvilke der udfører koncessioneret virksomhed, er imidlertid ikke tilstrækkeligt sikre til at kunne danne grundlag for at fremdrage særlige kendetegn ved disse selskaber. Desuden har det ikke i alle tilfælde været mig muligt konkret at fremskaffe koncessionerne.

I det omfang koncessionerne har været tilgængelige, er de således anvendt i beskrivelsen af det pågældende selskab, og eventuelle interessante forhold er desuden fremdraget i selve redegørelsen på de relevante steder.

Jeg vil derfor hverken i redegørelsen generelt eller i udkastet til lov om statsselskaber skelne mellem selskaber, der udfører koncessioneret virksomhed, og andre statsselskaber, og det er heller ikke muligt at opstille generelle forskrifter herom.

c) Forretningsorden

I enkelte tilfælde har forretningsordenen for selskabernes bestyrelse været tilgængelig og er i denne forbindelse anvendt ved beskrivelsen af det enkelte selskab.

Det krav om oprettelse af en forretningsorden for bestyrelsen, der følger af AL § 56, stk. 4, gælder naturligvis også for statsselskaber. Det samme vil for børsnoterede statsselskabers vedkommende blive tilfældet, hvis det lovforslag, der er fremsat den 28. oktober 1992 om visse mindste-indholdskrav til børsnoterede selskabers forretningsorden, vedtages.

Udgangspunktet efter AL er, at bestyrelsen - om fornødent ved almindelig flertalsbeslutning - vedtager sin forretningsorden, men det er muligt at foreskrive i en trindhøjere norm, nemlig i selskabets vedtægter, at særlige tilblivelsesforskrifter skal være opfyldt i tilfælde af et ønske om at ændre forretningsordenen. Denne juridiske mulighed er udnyttet i et antal statsselskaber til at foreskrive, at vedkommende ministers tiltrædelse skal indhentes, for at forretningsordenen kan ændres.

Dette er således tilfældet i Datacentralen A/S, Sund & Bælt Holding A/S og dette selskabs datterselskaber samt Københavns Lufthavne A/S. Hvad sidstnævnte selskab angår, er det dog tilføjet, at ministerens godkendelse kun skal indhentes, så længe staten har aktier i selskabet. Det må anses for selvfølgelig, at et tilsvarende forbehold skal indlæses i de øvrige nævnte selskabers bestemmelser.

Det er min opfattelse, at en bestemmelse, som giver vedkommende minister den afgørende indflydelse på (bevarelsen af) bestyrelsens forretningsorden, principielt er uheldig, når man ønsker at sikre bestyrelsens funktionelle uafhængig, og jeg har derfor i mit lovudkast gjort en bemærkning om, at bestyrelsen selv (underforstået: uden at

skulle indhente godkendelse hos andre) vedtager sin forretningsorden.

d) **Aktionæroverenskomster**

Oplysninger om eventuelle aktionæroverenskomster foreligger kun i meget begrænset omfang. Af de i tilknytning til redegørelsen beskrevne selskaber har der kun i to tilfælde været oplysninger om aktionæroverenskomster.

Aktionærerne i A/S Dyrehavsbakken - nemlig Dyrehavsbakkens Teltholderforening af 1885 og Miljøministeriet - har sammen med selskabet indgået en overenskomst, der regulerer selskabets virksomhed m.v.

Desuden indeholder vedtægterne for Danish Power Consult A/S en henvisning til en aktionæroverenskomst, der imidlertid ikke har været tilgængelig for redegørelsen.

Ligesom det var tilfældet med selskabernes eventuelle koncessioner, er oplysningerne om eksistensen og indholdet af aktionæroverenskomster imidlertid for usikre til at kunne danne grundlag for generelle konklusioner vedrørende statsselskaberne.

e) **Andre regelsæt**

Af andre "regelsæt" kan nævnes følgende:

Dansk Jagtforsikring A/S' virksomhed er baseret på en overenskomst mellem selskabet og Landbrugsministeriet.

Dansk Tilstøtjeneste A/S' virksomhed udføres på grundlag af 5-årige bemyndigelser, der meddeles af skatteministeren.

Det Danske Klasselotteri A/S er af skatteministeren meddelt en bevilling for 5 år til drift af klasselotteriet.

Disse enkeltstående "regelsæt" er alene anvendt i forbindelse med beskrivelsen af de pågældende selskaber og har ikke givet anledning til konkrete forslag fra min side.

11) Det indbyrdes kompetenceforhold mellem statsselskabets selskabsretlige organer

a) Generalforsamling/bestyrelse

Forholdet mellem generalforsamling og bestyrelse reguleres af aktieselskabslovens regler, hvis der ikke gennem særlov er gjort indgreb heri. Kompetencefordelingen mellem de nævnte to selskabsorganer er derfor i princippet den samme for et statsligt aktieselskab som for ethvert andet aktieselskab. Det følger heraf på den ene side, at selv en hoved- eller eneaktionær alene kan udøve sin almindelige selskabsretlige kompetence gennem fremmøde og stemmeafgivning på generalforsamlingen, jfr. AL § 65, stk. 1, men at generalforsamlingen på den anden side ifølge gældende dansk ret - modsat eksempelvis tysk selskabsrets kompetenceforskrifter - principielt kan gribe ind i ethvert konkret sagsforhold i selskabet og give bestyrelsen konkrete anvisninger og direktiver desangående, alene med den ikke særligt praktiske modifikation, at indgrebene ikke må have en sådan intensitet og hyppighed, at generalforsamlingen herved kan siges at have overtaget "ledelsen" af selskabet, jfr. AL § 54, hvorefter ledelsen varetages af bestyrelse og direktion efter nærmere bestemte kompetenceforskrifter i lovbestemmelsen.

Gennem et intenst og stadigt indgreb som det nævnte i selskabets ledelse ville bestyrelsen - i strid med tankegangen bag lovgivningens kompetencefordelingssystem - miste sin karakter af at være det selskabsorgan, der sammen med direktionen træffer beslutningerne om ledelsen af sel-

skabet.⁷⁷ Selv om selskabet eventuelt kun har én aktionær, der således kunne tænkes at opfatte sig som en slags "permanent" generalforsamling eller som værende "identisk" med generalforsamlingen, skal aktionærens beføjelser alligevel udøves på generalforsamlingen, jfr. dog straks nedenfor om betydningen af EF's 12. selskabsdirektiv om 100% ejede selskaber. Ej heller må beføjelserne udøves indirekte ved at true med at holde ekstraordinær generalforsamling (ud fra en betragtning om, at ene- eller hovedaktionærens vilje alligevel vil kunne sættes igennem ved at holde generalforsamling); hvis beføjelserne ønskes udøvet, skal generalforsamlingen faktisk holdes, jfr. dog atter 12. direktiv omtalt nedenfor.

Betydningen af 12. selskabsdirektiv.

Man må imidlertid nu i denne forbindelse - med særlig betydning for statslige aktieselskaber med staten som 100% ejer - spørge, hvilken betydning det skal have for den her skitserede, klassiske retsopfattelse, at EF's 12. selskabsdirektiv om selskaber, der ejes 100% af en enkelt fysisk eller juridisk person, i artikel 4, stk. 1, foreskriver, at selskabets eneejer på egen hånd udøver de beføjelser, som tilkommer generalforsamlingen, alene med den formelle modifikation, at de beslutninger, eneejeren træffer, når generalforsamlingsbeføjelserne udøves, skal nedfældes skriftligt eller indføres i en protokol. Hvis en stat tillader 100% ejede aktieselskaber - hvilket Danmark jo gør - skal direktivets forskrifter også anvendes på aktieselskaber, og således ikke blot på anpartsselskaber, jfr. artikel 6.

Mens ApL i § 46, stk. 1, allerede før direktivets gennemførelse fik indbygget regler om undladelse af at holde formel generalforsamling, har AL aldrig haft en tilsvarende regel - og har heller ikke fået det efter direktivets

⁷⁷ Jfr. bemærkningerne i den svenske aktielovsbetænkning SOU 1971:15 side 220 samt Erik Werlauff: Generalforsamling og beslutning (1983) side 95.

gennemførelse i dansk ret i 1991. Det spørgsmål, der udspringer heraf, er med andre ord, om hele det hidtil opretholdt udgangspunkt om, at generalforsamlingen skal afvikles på sædvanlig måde trods eneejerskabet, nu kan anses bortfaldet i kraft af direktivet, og i bekræftende fald, om dette får som refleksvirkning for statslige aktieselskaber med 100% statsligt ejerskab, at vedkommende minister - trods AL § 65, stk. 1 - alligevel kan betragtes som en art permanent generalforsamling med heraf følgende kontinuerlige generalforsamlingsbeføjelser, herunder retten til indgreb i konkrete sager, i forhold til statsselskabets bestyrelse.

Hvis det stillede spørgsmål besvares bekræftende - at direktivet har ændret på retstilstanden - indebærer dette som logisk konsekvens, at vedkommende minister i princippet løbende kan træffe beslutninger på generalforsamlingsniveau, herunder i form af indgreb i konkrete sager, og løbende tilsende bestyrelsen referatet heraf til efterretning og "efterlevelse", når blot ikke denne fremgangsmåde anvendes så kontinuerligt, at der i realiteten er tale om at overtage den egentlige ledelse af selskabet. At vedkommende minister sikkert under normale omstændigheder ville betakke sig for at træffe beslutninger på denne måde, er i nærværende forbindelse ikke afgørende; det afgørende er, om retstilstanden kan antages at være som beskrevet.

Det er min opfattelse, at det stillede spørgsmål må besvares bekræftende. Direktivet tilsigter at skabe en retsstilling, der på den ene side giver omverdenen (kreditorer m.v.) visse garantier mod misbrug af 100% ejede selskaber, men som på den anden side ligeledes giver eneejeren visse beføjelser, som national selskabslovgivning ikke kan forringe. Til disse rettigheder hører, at eneejerskabet efter ønske kan opstå fra stiftelsen eller senere, at man overhovedet har ret til at være eneejer, og at eneejerens gennemførelse af generalforsamling lettes betydeligt for ham, ved at han slet ikke behøver holde generalforsamlingen, men på egen hånd kan udøve de beføjelser, der ellers ville tilkomme generalforsamlingen,

når blot han nedfælder dem skriftligt (han behøver end ikke føre en egentlig protokol).

Det er endvidere min opfattelse, at denne retstilstand, der udspringer af direktivet, har direkte virkning i dansk ret, også selv om direktivets artikel 4, stk. 1, ikke er gentaget i vor lovgivning, f.eks. i AL § 65. Man må med andre ord læse § 65 med den modifikation, der følger af direktivets regler, som ikke kan fraviges til skade for eneejeren.⁷⁸ Endvidere har reglen om, at eneejeren kan nøjes med skriftligt at nedfælde sine beslutninger i stedet for at føre en protokol, gennemslagskraft ("umiddelbar anvendelighed") i forhold til reglen i AL § 75, stk. 2. Der ses ikke at være mulighed for at gøre en speciel undtagelse for så vidt angår statsligt ejede selskaber, eftersom direktivets bestemmelser regulerer enhver situation, hvor en fysisik eller juridisk person er et selskabs eneejer.

Det gør ingen forskel i det her antagne, at direktivet i ganske bestemte henseender tillader staterne at pålægge eneejeren større byrder, end hvad direktivet ellers fører til, nemlig når artikel 2, stk. 2, litra b, tillader staterne, at de - indtil koncernretten er harmoniseret - opretholder særregler, f.eks. om hæftelse hos eneejeren, for sådanne selskabers vedkommende, som ejes 100% af en juridisk person. For det første er dette møntet på egentlige koncernforhold, og for det andet kunne der i det højeste være tale om at opretholde visse særlige regler, hvorimod den citerede undtagelse ikke kan føre til, at man i national ret helt generelt undlader at anvende direktivets artikel 4, stk. 1, hvorefter eneejeren udøver generalforsamlingens beføjelser. Følgelig vil artikel 4, stk. 1, under alle omstændigheder være anvendelig på et statsligt aktieselskab. Det ligger uden for mit kommissorium at

⁷⁸ Det skal dog understreges, at der ikke er nogen væsentlig praktisk forskel mellem kravet i 12. direktiv og den måde, hvorpå § 65 hidtil har været praktiseret, idet det har været accepteret, at eneaktionøren - i lighed med flere aktionærer, der alle er enige derom - undlader at holde et lovformeligt møde og i stedet blot lader beslutningerne føre til protokollen, jfr. om sådanne beslutninger "per capsulam" svensk betænkning SOU 1971:15 s. 234 og Werlauff: Generalforsamling og beslutning (1983) s. 79f.

overveje, hvad dette indebærer for andre aktieselskaber end de statslige.

Det følger af disse betragtninger, at man for statslige selskabers vedkommende ikke kan opstille lovbestemmelser om formel afholdelse af generalforsamling i tilfælde af 100% ejerskab, for vedkommende minister vil stedse have det i sin magt at påberåbe sig direktivets artikel 4, stk. 1, og således på egen hånd udøve generalforsamlingsbeføjelserne, når blot selve beslutningerne (men ikke engang de forud for beslutningerne gående overvejelser m.v.) nedfældes skriftligt og kommunikerer til statsselskabets bestyrelse. I en eventuel lov om statsselskaber må der nødvendigvis tages højde herfor gennem en særbestemmelse om 100% ejede statsselskaber; det ville være helt uantageligt, om en ny dansk lov påbegyndte sin tilværelse med - selv i "det små" - at krænke et selskabsdirektiv fra EF.

I visse statsselskaber, hvor store samfundsmæssige interesser er knyttet til selskabets virksomhed, synes der allerede i dag at være tilvejebragt en mulighed for, at ressortministeren kan gribe ind i selskabets forhold uden formel afholdelse af generalforsamling.

Vedtægterne for Københavns Lufthavne A/S indeholder således en bestemmelse, hvorefter trafikministeren for at tilgodese overordnede samfundsmæssige eller trafikale hensyn kan give selskabet nærmere direktiver for udøvelsen af dets luftfartsvirksomhed. Direktiverne kan tillige have til formål at varetage nationale sikkerhedsinteresser.

Ifølge lov om anlæg af fast forbindelse over Øresund § 9, stk. 2, kan trafikministeren om spørgsmål af væsentlig betydning give Sund & Bælt Holding A/S generelle eller specielle instrukser og direktiver om udførelsen af dets virksomhed.

For Tele Danmark A/S' datterselskaber - JTAS, KTAS m.fl. - er det foreskrevet, at kommunikationsmini-

steren i henhold til selskabernes koncession kan kan udfærdige "reglementariske bestemmelser".

Uanset disse - efter min opfattelse mindre heldige - eksempler må det imidlertid understreges, at EF-direktivet under ingen omstændigheder fører så vidt, at princippet om, at eneaktionæren ikke må tiltage sig egentlige ledelsesbeføjelser, forlades; det gælder altså fortsat, at den egentlige ledelse også af et statsselskab tilkommer bestyrelse og direktion i overensstemmelse med AL § 54, og direktivet løser heller ikke spørgsmålet om, hvilke emner der skal bringes op på generalforsamlings-, hhv. eneejer-niveau, og hvilke der - som henhørende under ledelsen - kan afgøres af bestyrelse og direktion.

Summen af disse betragtninger bliver derfor, at der er behov for at fastlægge (1) bestemmelser svarende til direktivets artikel 4, stk. 1, (2) bestyrelsens/direktionens fortsatte selvstændighed i egentlige ledelsesanliggender og (3) grænsen mellem ledelses- og generalforsamlings- hhv. eneejeranliggender. Mit udkast til en lov om statsselskaber er udformet i overensstemmelse hermed.

Spørgsmålet har naturligvis nær sammenhæng dels med generalforsamlingens retlige position som selskabets højeste myndighed, som behandles nedenfor under punkt 12.a, dels med bestyrelsens og direktionens ansvar i deres egenskab af ledelsesorganer, jfr. nedenfor under 14.b, og endelig med spørgsmålet om, i hvilket omfang der i statslige aktieselskaber kan antages at bestå særlige beføjelser for staten, som ikke ville tilkomme en anden (ene- eller hoved)aktionær, jfr. nedenfor under 15.a.

Pligt til selvstændigt ledelses-skøn.

Det er væsentligt at understrege, at forholdet mellem bestyrelse og generalforsamling i et statsselskab principielt bør fungere på samme måde som i andre aktieselskaber, i princippet også selv om staten er selskabets eneejer - alene med de modifikationer, som udspringer af

12. selskabsdirektiv, jfr. ovenfor. Statsselskabets bestyrelse skal således principielt opfatte sin egen retsposition og faktiske rolle, som om der var tale om et ikke-statsligt domineret selskab, eventuelt et selskab, der indgår i et koncernforhold med et (stærkt) moderselskab. Ligesom selskabets bestyrelse efter gældende dansk ret ikke må modtage instruks direkte fra moderselskabets direktion eller bestyrelse, gælder det for statsselskabets bestyrelse, at den har både ret og pligt til at foretage et selvstændigt skøn over, hvad der i den enkelte sag tjener selskabets interesser bedst, jfr. forudsætningen herom i AL § 63, stk. 1.

Det ville derfor være ukorrekt af bestyrelsen - eller for den sags skyld af direktionen - i statsselskabet at forsøge at foretage en selvstændig bedømmelse af, hvad ministeren eller Folketingets flertal mon "forventer" af statsselskabet og dets bestyrelse i en konkret sag.

Selv i norsk ret, hvor der vedrørende Statoil A/S er tillagt Stortinget en kompetence til at give bindende instrukser i statsselskabets forhold og til at få forelagt enkeltsager af stor økonomisk eller principiel betydning, fremhæves det i retslitteraturen, at det ikke ville være korrekt at lade selskabets bestyrelse eller direktion tolke stemningen i tinget og derved finde frem til selskabets kurs, men at kontakterne mellem de selskabsretlige organer: bestyrelse og direktion, og de statsretlige instanser: Storting og minister, sker på statsselskabets generalforsamling; til gengæld fremhæves det om blandt andet Statoil, at generalforsamlingen skal holdes, efter at Stortinget har haft anledning til at debattere og godkende planen for statsselskabets udvikling.⁷⁹

Også andre udtalelser om de norske erfaringer tyder på, at Statoils bestyrelse, skønt den er sig sit samfundsmæssige ansvar bevidst som følge af selskabets betydelige størrelse og samfundsøkonomiske betydning, alligevel handler på

ns udtalelser 1976-1988" s. 183f.

tilsvarende måde som bestyrelsen i enhver anden virksomhed, nemlig ved først og fremmest at anskue sig selv som virksomhedens - ikke som statens - repræsentanter.⁸⁰ Jeg vil antage, at også staten i det lange løb er bedst tjent med, at de statslige selskabers bestyrelser indtager denne grundlæggende holdning.

Norsk retslitteratur anfører med baggrund i de betydelige erfaringer, der i efterkrigstiden er indvundet i Norge med statslige aktieselskaber, at man på den ene side ikke kan drive forretning på samme måde, som man driver offentlig forvaltning, idet staten i så fald ikke vil nå de mål, den har sat sig med sin deltagelse i forretningslivet, men at det konstitutionelle system på den anden side kræver, at ministrene og regeringen kan holdes ansvarlige for fejl og forsømmelser i deres grundlæggende styring og kontrol af statens virksomheder.⁸¹

Det anføres i tilslutning til disse to grundlæggende hensyn, at det praktiske kompromis må ligge i, at parlament og regering bevarer deres ledende og kontrollerende myndighed i store og væsentlige sager, samtidig med at selskabets bestyrelse og direktion i praksis får forretningsmæssig fuldmagt og handlefrihed.⁸²

Dette "kompromisbehov" kan efter min opfattelse anføres med tilsvarende styrke i dansk ret, selv om vi ikke har en grundlovsbestemmelse, der svarer til den norske grundlovs § 19, og mit lovudkast er opbygget ud fra denne forudsætning.

⁸⁰ Jfr. bemærkningerne hos Kjell A. Eliassen i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1982 nr. 3 s. 197ff, særligt s. 201.

⁸¹ Jfr. Jens Chr. Hauge i Lov og rett 1986 s. 354f.

⁸² Jfr. samme forfatter, anførte sted, s. 355.

Særligt vidtrækkende dispositioner.

I dansk ret er det endnu ikke fuldt afklaret, i hvilket omfang et selskabs bestyrelse på egen hånd kan foretage vidtrækkende dispositioner, som ganske vist kan rummes inden for selskabets formålsbestemmelse, men som dog har en så ekstraordinær karakter, at selskabets fremtidige økonomi herved i væsentlig grad kan blive påvirket. Således er det i retslitteraturen på den ene side gjort gældende, at forelæggelse for generalforsamlingen af sådanne ekstraordinære sager alene skulle være et spørgsmål om "courtoisie" fra bestyrelsens side,⁸³ men på den anden side, at der ud fra en modsætningsslutning fra aktieselskabslovens § 54 (som kun omhandler egentlige ledelsesfunktioner) skulle bestå en retlig pligt for bestyrelsen til sådan forelæggelse.⁸⁴

Når det drejer sig om statsselskaber, forekommer denne retsusikkerhed at være i særlig grad uhensigtsmæssig, fordi der i ly af usikkerheden kan blive truffet vidtrækkende og måske irreversible beslutninger uden tiltrædelse fra staten i dennes egenskab af ejer, og fordi det ligeledes kan blive meget vanskeligt at foretage en efterprøvelse af, i hvilket omfang en beslutning, der formelt fremstod som en bestyrelsesbeslutning, i virkeligheden var "dikteret" af vedkommende minister gennem mere uformelle kontakter til bestyrelsen. Man kan udtrykke det således, at begge "ekstremer" er uheldige: både det ene ekstrem, som er, at ministeren kan og vil gribe ind i en række enkeltbeslutninger af ledelsesmæssig beskaffenhed, og det andet ekstrem, som er, at bestyrelsen på egen hånd beslutter og gennemfører selv meget vidtrækkende beslutninger (for under dette andet ekstrem kan man i virkeligheden skjule det førstnævnte ekstrem, uden at nogen ville kunne gennemskue forholdet). Det må derfor dreje sig om at trække en

⁸³ Således Bernhard Gomard: Aktieselskaber og anpartsselskaber (2. udgave 1992) s. 208f.

⁸⁴ Således Werlauff: Generalforsamling og beslutning (1983) s. 97ff, samme i UfR 1986 B s. 422f og samme i Selskabsret (1989) s. 242f.

fornuftig grænse mellem funktionel ledelsesmæssig uafhængighed og overordnede samfundsrelaterede dispositioner.

I visse af de allerede eksisterende statsselskaber er der gjort forsøg på at løse ovennævnte problem på det vedtægtsmæssige plan.

Vedtægterne for GiroBank A/S indeholder således en bestemmelse, hvorefter indgåelse af strategiske samarbejdsaftaler af så omfattende karakter, at det væsentligt berører bankens forretningsområde, den løbende drift eller infrastrukturen på betalingsformidlingsområdet i den finansielle sektor, f.eks. i fælles aktieselskaber, forudsætter forelæggelse på en generalforsamling.

For samtlige privatbaner gælder det, at følgende forhold ifølge vedtægterne henhører under generalforsamlingens kompetence:

- 1) Forandring af vedtægterne.
- 2) Selskabets frivillige opløsning.
- 3) Ophævelse af tidligere generalforsamlings beslutninger.
- 4) Bortforpagtning af banen.
- 5) Køb og salg af fast ejendom.
- 6) Forøgelse af aktiekapitalen.

Dispositionerne, bortset fra det under punkt 3 nævnte, kræver desuden ressortministerens godkendelse. Henset til AL's kompetenceforskrifter er der intet overraskende ved punkterne 1-3 og 6, hvorimod punkterne 4-5 betegner en præciserende indskrænkning af ledelsens funktionsfrihed.

En mere generelt formuleret vedtægtsbestemmelse, der åbner mulighed for at indbringe sager for generalforsamlingen, findes hos Datacentralen A/S, Nordic Data Post A/S samt Dansk Olie og Naturgas A/S og dets datterselskaber. Herefter er 2 eller flere bestyrelsesmedlemmer berettiget til at kræve afqørelsen af et

bestyrelsesanliggende udsat med henblik på, at aktionærer, der repræsenterer mindst 10% af aktiekapitalen, eventuelt udnytter retten til at forlange en ekstraordinær generalforsamling indkaldt.

Det er imidlertid ikke tilfredsstillende, at et for statsselskaberne så centralt problem skal være henvist til alene at finde sin løsning i det enkelte selskabs vedtægter, og der er derfor anledning til at søge forholdet afklaret gennem bestemmelser, der afgrænser selskabsorganernes indbyrdes kompetence, og dette kan efter mit skøn ske på én af to måder:

- enten kan der med inspiration fra tysk koncernret og udkastet til EF's 9. selskabsdirektiv opstilles en formaliseret procedure for, hvordan et statsselskab kan stille sig under statens direkte ledelse, omtrent på samme måde, som et datterselskab efter tysk koncernret og efter direktivforslaget gennem aftale kan stille sig under direkte ledelse af moderselskabet;
- eller man kan fastholde det udgangspunkt, at generalforsamlingen er og skal forblive selskabets højeste myndighed, men samtidig definere, hvilke sagstyper der som minimum skal forelægges generalforsamlingen.

Hvis man lægger til grund, at et af hovedformålene med at oprette et statsselskab i modsætning til en statsvirksomhed netop må have været, at statslige myndigheder ikke skal forestå ledelsesfunktioner direkte, taler dette med betydelig styrke for at forkaste den første løsningsmodel, som endvidere ville kunne give vanskeligheder i relation til de EF-forskrifter, der på særlige områder udarbejdes vedrørende ledelsens uafhængighed af statslige instrukser, jfr. foreløbig jernbanedirektivet som et konkret udslag af denne forventelige udvikling. Hertil kommer, at den anden løsningsmodel har den fordel, at den alene giver vedkommende minister kompetence til at fastlægge rammerne for selskabets udvikling, hvorimod den egentlige ledelsesfunktion inden for disse rammer forbliver hos selskabets

bestyrelse og direktion, således som det efter min opfattelse også bør være.

Når interessen derfor koncentrerer sig om sidstnævnte løsning, opstår spørgsmålet, om de regler, som jeg vil foreslå, skal gælde alle statsselskaber (forstået som selskaber, hvori staten har samme ejerandel, som et moderselskab har i et datterselskab), eller om de kun skal gælde statsselskaber, hvori staten ejer 100%, eventuelt blot mellem 75% og 100%, af aktiekapitalen. Dette forhold, som det i sidste instans indebærer en politisk stillingtagen at afgøre, kan være genstand for diskussion, men min indstilling herom er, at statsselskaber, hvori statens ejerandel er 75% eller mere, er så nært forbundet med staten og dennes interesser, at reglerne må finde anvendelse på alle sådanne selskaber. Er statens ejerandel mindre, må selskabsrettens almindelige regler derimod finde anvendelse, og hvad enten statsselskabets egenskab af at være statsselskab i disse tilfælde oprettes gennem en 51% statslig aktiebesiddelse med proportional stemmeret eller gennem en statslig kapitalmæssig minoritetsbesiddelse af A-aktier med stemmemæssig majoritet, må staten i alle disse tilfælde indstille sig på, at selskabet ikke kan indrømme staten særlige rettigheder i selskabet, bortset fra rigsrevisionens § 4-gennemgangsbeføjelse i tilknytning til ethvert selskab m.v. med statslige indskud.

I konsekvens heraf foreslår jeg, at der med delvist forbillede i § 10 i det norske Statoil A/S' vedtægter - og ligeledes under indtryk af det norske "Dokument 7" fra 1977⁸⁵ - opstilles lovmæssige forskrifter for, hvilke sager af ekstraordinær betydning der forudgående skal forelægges generalforsamlingen, og i hvilket omfang

⁸⁵ Hvorved Stortinget i plenum den 27. maj 1977 - uden at ændre den norske aktieselskabslov - vedtog, at bestyrelsen i et statsligt aktieselskab skal have pligt til at forelægge for generalforsamlingen (dvs.: vedkommende minister) enhver plan om oprettelse af datterselskaber og om erhvervelse eller afhændelse af andele i andre selskaber, såfremt realiseringen af planen vil medføre, at statens samlede engagement i erhvervsvirksomhed vil undergå en væsentlig ændring, jfr. Jens Chr. Hauge i Lov og rett 1986 s. 359f.

fagministeren skal orienteres på forhånd. Da generalforsamlingen som nævnt foran ikke behøver holdes, hvis selskabet er 100% ejet, jfr. 12. selskabsdirektivs bestemmelser, har en præciserende tilføjelse herom været fornøden, men de grundlæggende træk ved kompetencefordelingen er de samme i begge situationer.

Jeg er opmærksom på den kritik, som ansvarsfordelingen i det norske system har været udsat for,⁸⁶ og jeg kan ikke på forhånd udelukke, at vi om en årrække vil bevæge os over til en retstilstand, der præges af det idealbillede, som kritikerne argumenterer for: at selskabets udvikling helt overlades bestyrelse og direktion, så at en eventuel politisk utilfredshed alene kan give sig udslag gennem mistillid til vedkommende minister, hhv. gennem udskiftning af bestyrelse og/eller direktion; men nu skal vi først bevæge os fra den nuværende, noget uklart definerede retstilstand over til en retstilstand, der er præget af en klarere udtrykt kompetencefordeling, nemlig præget af sondringen mellem på den ene side de forretningsmæssige ledelsesbeslutninger, på den anden side de overordnede politisk prægede rammebeslutninger. Herefter kan der om en årrække være anledning til under indtryk af de indvundne erfaringer at tage sagen op til fornyet overvejelse, og denne overvejelse kan tænkes at resultere i, at forelæggelsespligten i de opremsede sagstyper beskæres eller helt afskæres; at tage dette skridt nu ville imidlertid være både uhensigtsmæssigt og uklogt.

Det fremhæves i norsk litteratur, at Stortingets medvirken ved styringen af Statoil - og indirekte i olievirksomheden generelt - først og fremmest foregår gennem den årlige behandling af en stortingsmelding om Statoils virksomhed i henhold til den nævnte vedtægtsbestemmelse.⁸⁷

Det er imidlertid indlysende, at man for nogle statsselskabers vedkommende vil "skyde over målet" ved at koble en

⁸⁶ Se blandt andet Hauge, anf.sted, s. 360f.

⁸⁷ Jfr. Kjell A. Eliassen, anf. værk, s. 201f.

sådan automatisk parlamentarisk kontrol ind, og det fremhæves da også, at den parlamentariske kontrol med Statoil A/S i Norge har en langt mere intens beskaffenhed, end hvad der er tilfældet med andre (og mindre) statslige aktieselskaber. Spørgsmålet er imidlertid, hvordan man mest hensigtsmæssigt opbygger en "god" lov om statsselskaber: (a) Gør man den til et minimum, ovenpå hvilket den konkrete oprettelseslov kan bygge noget mere? - (b) Eller gør man den til en "ideallov", hvorfra elementer kan bortskæres i den enkelte oprettelseslov, (nemlig bortskæres i de tilfælde, hvor man ellers ville komme til at "skyde gråspurve med kanoner")?

Hvis en lov om statsselskaber skal være til nogen virkelig hjælp, må den både angive idealbilledet af et velfungerende statsselskab, og den må tillige udgøre et katalog over emner, der kan lovreguleres (og som bliver lovreguleret, hvis ikke den enkelte oprettelseslov afviger konkret derfra). Man kan nok forestille sig, at der ved oprettelsen af f.eks. et statsligt konfektionsselskab til syning af uniformer ikke er brug for at opstille samme selskabsorganisatoriske apparatur omkring statsselskabet, som der eksempelvis kan være ved oprettelsen af statslige olie-, gas- eller bro/tunnel-selskaber - men så må man blot i den enkelte oprettelseslov bestemme, at "§§ x, y og z i lov om statsselskaber finder ikke anvendelse". Herved har man i hvert enkelt tilfælde anledning til at tage stilling til, hvilke forhold der er relevante i det konkrete selskab, og lovgivningsmagten bestemmer dermed også selv, i hvilket omfang den vil give afkald på sin fulde indsigt og parlamentariske kontrol. En lov om statsselskaber får herved samtidig en funktion som huskeliste ved oprettelse af nye statsselskaber.

Behov for en evalueringsenhed hos vedkommende ministerium.

Det bør imidlertid ikke overses, at dét at etablere en tilfredsstillende parlamentarisk kontrol med et statsselskabs overordnede forhold ikke er en mirakelløsning i sig selv. Hvis hverken fagministeriet eller de politiske

ordførere m.v. har tilstrækkelig fagkundskab på selskabets område, får selskabets bestyrelse og direktion intet kvalificeret modspil til sine udkast og planer, og i så fald bliver resultatet, at den overordnede parlamentariske styring er en illusion.

Den norske debat har i nogen grad afdækket, at det i hvert fald i 1980'erne og tidligere forholdt sig således med Statoil A/S, hvorom det blev sagt, at selskabet simpelthen "fik, hvad det bad om" hos det politiske system.⁸⁸

Følgen af disse betragtninger er, at den parlamentariske kontrol med statsselskabets overordnede forhold ikke kan "stå alene", men nødvendigvis må suppleres med tiltag, der sikrer fornøden ekspertise i hvert fald i vedkommende fagministerium.

Den norske Kjell Eliassens forslag om at etablere forskellige instanser med overlappende og således konkurrerende kompetence forekommer efter min opfattelse ikke holdbart, og dette forslag er også kun ét blandt flere forslag fra denne forfatter.

Mere relevant forekommer samme forfatters forslag om,⁸⁹ at der inden for Finansministeriet (norsk: Finansdepartementet) oprettes en særlig økonomisk evalueringsenhed, som kan sikre større ekspertise og bedre muligheder for aktivt at gå ind i de økonomiske sider ved selskabets virksomhed.

Jeg mener at kunne udtrykke dette således: Hvis vi betragter statens forhold til statsselskabet som i visse henseender værende analogt med et moderselskabs forhold til

⁸⁸ Jfr. analysen af Statoil A/S' styringsproblemer hos J. J. Richardson: "Problems of controlling public sector agencies: the case of Norwegian oil policy", gengivet i "Political Studies" 1981 nr. 1, s. 35ff, særligt s. 49f. Kjell A. Eliassen tilslutter sig kritikken i sit indlæg i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1982 nr. 3 s. 197ff, særligt s. 202ff.

⁸⁹ Kjell A. Eliassen, anf.værk, s. 208.

et datterselskab (omend med den vigtige modifikation, som de parlamentariske og overordnede samfundsmæssige hensyn medfører), har moderselskabets kontrol med datterselskabet kun virkelig mening, hvis moderselskabet råder over den fornødne økonomisk-strategiske indsigt til at kunne give datterselskabets sagkyndige et kvalificeret fagligt modspil. Kun hvis moderselskabet helt ville give afkald på at beskæftige sig med datterselskabets forhold og således alene ville betragte sine aktier i diverse statsselskaber som en stabel værdipapirer på linje med så mange andre statslige formuegenstande - hvilket forekommer utænkeligt for så vidt angår statsselskaberne, for hvorfor skulle staten så have oprettet dem? - kunne man undvære denne ekspertise.

Man kan anskue det på den måde, at staten ikke bør eje og drive statsselskaber, hvis den ikke er økonomisk-strategisk kompetent nok til at kunne overvåge dem forsvarligt. Hvis staten tidligere har disponeret over den fornødne sagkundskab, men denne er fulgt med ind i selskabet ved dets oprettelse, har staten efter min opfattelse også i denne situation et reelt problem, fordi selskabet i så fald "lever sit eget liv", uden at staten kan følge sine ejerinteresser tilstrækkeligt effektivt op; når man forlanger af et moderselskab og af en statslig hoved- eller eneaktionær, at der skal overlades (datter)selskabets bestyrelse tilstrækkelig funktionel selvstændighed, ligger der på ingen måde heri, at hoved/eneaktionøren skal være ligeglad med selskabets udvikling og fraskrive sig muligheden fra at gribe ind deri.

Det følger af disse betragtninger, at staten enten bør bevare den pågældende aktivitet som en direkte statsejet virksomhed (uden anvendelse af selskabsformen), eller at staten i forbindelse med selskabsstiftelsen må sikre sig, at der også hos staten selv er den fornødne sagkundskab til at yde statsselskabet kvalificeret modspil; ellers risikerer staten en dag at stå med kriseramte statsselskaber, hvor man rette ville kunne bebrejde staten, at den ikke var i stand til at læse skriften på væggen, og hvor endog

selskabets konkrete forslag til afhjælpning af krisen måske ikke kan bedømmes tilstrækkeligt kvalificeret hos staten.

Løsningen på dette dilemma er efter min opfattelse at foreskrive generelt, at staten i forbindelse med oprettelsen af ethvert statsselskab skal sikre sig rådigheden over en økonomisk evalueringsenhed, som udmærket kan være fælles for et antal statsselskaber, idet de måske under et bestemt ministerium har eller oparbejder særlig økonomisk ekspertise hertil. Også en sådan forskrift i en lov om statsselskaber vil naturligvis kunne fraviges ved den konkrete oprettelseslov, men så er man i det mindste sikker på, at problemet har været overvejet.

Sikring af ledelsens funktionelle uafhængighed.

Jo mere grænseområdet mellem offentlig og privat virksomhed reguleres af EF-regler, desto stærkere må dét princip som nævnt forventes fastslået, at de pågældende selskabers ledelse skal sikres en betydelig uafhængighed i selve deres ledelsesfunktion, og at statens rolle alene vil kunne være at fastlægge en overordnet ramme ud fra politiske grundhensyn, således udtrykkeligt forskrifterne i direktiv 91/440/-EØF om udviklingen af jernbanevirksomhederne i EF.

Sådanne forskrifter vil have til følge, at danske gennemførelseslove udtrykkeligt eller forudsætningsvis skal afskære generalforsamlingen fra at foretage konkrete indgreb i ledelsesanliggender, og herved skal formentlig også enkeltstående indgreb - ikke blot de mere systematiske og hyppige indgreb - afskæres. Forestiller man sig blot helt forsøgsvis, at direktivforskrifter herom ikke (be-hørigt) gennemføres i dansk ret, ville direktivernes forskrifter desangående utvivlsomt være umiddelbart anvendelige i dansk ret, eftersom sådanne direktivbestemmelser er både tilstrækkeligt præcise og tillige ubetingede,

ligesom de skaber en ret for selskabernes ledelse til at virke uafhængigt af statslige instrukser.⁹⁰

Når imidlertid denne konsekvens accepteres, sker der herved endnu en indskrænkning af generalforsamlingens kompetence i et statsselskab i forhold til, hvad der gælder i andre selskaber. Den første indskrænkning, som gælder alle selskaber, bestod i, at ene- eller hovedaktionæren ikke må udøve sin kompetence via generalforsamlingen i enkeltsager så kontinuerligt, at ledelsesfunktioner herved generelt fratages bestyrelse og direktion. Den anden indskrænkning, som følger af det netop foran antagne, består i, at heller ikke enkeltstående indgreb i konkrete ledelsesmæssige spørgsmål kan accepteres; skønsbeføjelsen skal definitivt forblive hos bestyrelsen, og generalforsamlingens reaktion i tilfælde af utilfredshed består således ikke i at gøre indgreb i sagen som sådan, men alene i at gøre indgreb i bestyrelsens sammensætning.

Efter herskende dansk selskabsret er det ikke tvingende, at man også drager sidstnævnte konsekvens, men vil man respektere statsselskabers bestyrelses funktionelle uafhængighed, således som den fastslås i f.eks. jernbanedirektivet, er man alligevel nødsaget til at drage den nævnte konsekvens. Følgelig kan man lige så godt drage den fulde konsekvens og i en lov om statslige aktieselskaber både foreskrive, at det enkelte bestyrelsesmedlem ikke er underlagt instruktionsbeføjelser, og at staten heller ikke kan gøre indgreb i enkeltsager bortset fra de konkret

⁹⁰ Der skabes herved refleksmæssigt også en pligt for lederne, nemlig til at undlade at efterkomme instrukser, der måtte blive afgivet i strid med de nævnte regler. Det anses ikke længere for at være udelukket, at en ikke gennemført direktivbestemmelse således refleksmæssigt også kan skabe pligt for private, når blot der foreligger national lovgivning, f.eks. selve gennemførelsesloven, hvori direktivbestemmelsen kan indfortolkes (i modsætning til det helt retstomme rum), jfr. eksempelvis EF-domstolens præjudicielle udtalelse af 13. november 1990 i sag C-106/89 (Marleasing), analyseret af Erik Werlauff i UfR 1991 B s. 164ff og omtalt af samme i "EF-Selskabsret; 12 staters fælles virksomhedsret" (1992) side 42ff.

opregnede rammebeslutninger. - Mit udkast er formuleret i overensstemmelse hermed.

b) Bestyrelse/direktion

Forholdet mellem bestyrelse og direktion i et statsligt aktieselskab adskiller sig principielt ikke fra, hvad der gælder i andre aktieselskaber. Det indebærer, at bestyrelsen og direktionen forestår ledelsen af selskabets anliggender, at direktionen varetager den daglige ledelse, og at denne ikke omfatter vidtrækkende beslutningstyper, jfr. i det hele AL § 54.

Der er næppe anledning til at fastlægge særlige forskrifter herom for statsselskabernes vedkommende, og det må derfor i det hele bero på det enkelte selskabs vedtægter, direktørkontrakterne og eventuelle direktionsinstrukser, hvad der skal gælde i det enkelte statsselskab. At optage særlige forskrifter herom i den enkelte oprettelseslov forekommer ikke særligt praktisk. Hvis forholdet mellem bestyrelse og direktion inden for nogle år bliver mere detaljeret reguleret af lovgivningen som følge af EF's 5. selskabsdirektiv, taler dette yderligere imod, at man skulle have en speciel lovgivning om spørgsmålet for statsselskabernes vedkommende.

Det er da også karakteristisk, at der i de af redøgørelsen omfattede selskaber kun i enkeltstående tilfælde ses eksempler på vedtægtsbestemmelser, der omhandler kompetencefordelingen mellem bestyrelse og direktion.

Ifølge vedtægterne for GiroBank A/S skal bestyrelsen fastsætte skriftlige retningslinier for bankens væsentligste aktivitetsområder, hvori arbejdsdelingen mellem bestyrelsen og direktionen fastlægges, og hvori det tillige fastlægges, i hvilket omfang bestyrelsens forudgående medvirken kræves til bevilling af lån,

kreditter, garantier og kautionsforpligtelser af enhver art samt eventuelle andre forpligtelser, men den citerede vedtægtsbestemmelse udspringer af bank- og sparekasselovens § 18, stk. 1, hvorefter en banks bestyrelse skal udfærdige skriftlige retningslinier ("§ 18-instruksen") for pengeinstituttets væsentligste aktivitetsområder, hvori arbejdsdelingen mellem bestyrelse og direktion fastlægges, og den citerede vedtægtsbestemmelse skyldes derfor ikke selskabets egenskab af statsselskab, men dets egenskab af bank.

Vedtægterne for Bella Center A/S indeholder en bestemmelse, hvorefter sager, der falder uden for den daglige drift, og som må anses for at være af nogen betydning for selskabet, af direktionen skal forelægges bestyrelsen.

Det begrænsede antal af eksisterende vedtægtsbestemmelser, hvor kompetencefordelingen mellem bestyrelse og direktion reguleres, samt det forhold, at de foreliggende eksempler i bedste fald kun afviger marginalt fra, hvad der i øvrigt ville gælde, bestyrker, at der ikke er behov for særlige forskrifter for statsselskaber på dette område.

Man kunne overveje, om man generelt skulle foreskrive åremålsansættelse af direktører (sådan som udkastet til 5. selskabsdirektiv tvingende vil foreskrive for meget store selskabers vedkommende), men også dette spørgsmål kan efter min opfattelse langt bedre overlades til bestyrelsens skøn i hvert enkelt statsligt aktieselskab. Netop forholdet til direktionen, ansættelsesvilkår, påbud til direktionen, afskedigelse m.v. er ét af de centrale områder for de egentlige overordnede ledelsesfunktioner for bestyrelsen, og en fastlåsning gennem lovgivning forekommer derfor ikke at være hensigtsmæssig.

De eneste to forhold, jeg i denne forbindelse finder det væsentligt at fastslå, er for det første, at ingen person samtidig bør kunne være medlem både af statsselskabets bestyrelse og direktion. Da AL ikke i sin nuværende skikkelse forbyder et sådant dobbeltmandat (når blot ingen

direktør er formand, jfr. § 56, stk. 1, 3. pkt., og når blot bestyrelsens flertal er ikke-direktører, jfr. § 51, stk. 2), har jeg fundet det helt selvfølgeligt at opstille et sådant forbud for statsselskabers vedkommende, jfr. mit lovudkast.

Et tilsvarende forbud mod dobbeltmandat bør gælde for bestyrelse/repræsentantskab og direktion/repræsentantskab, men her kan man blot henholde sig til den allerede gældende bestemmelse i AL § 59, stk. 2, 2. led, hvorefter direktører og bestyrelsesmedlemmer ikke må være medlemmer af repræsentantskabet.

For det andet vil jeg foreslå, at der skal gælde forbud mod såkaldte "arbejdende bestyrelsesformænd" i statsselskaber på samme måde, som dette nu foreslås forbudt i børsnoterede selskaber, jfr. lovforslag nr. L 61 af 28. oktober 1992 (foreslået § 51, stk. 2, 3. led). Følgelig foreslår jeg i mit udkast til en lov om statsselskaber, at formanden for bestyrelsen ikke må udføre hverv for selskabet, bortset fra enkeltstående opgaver, som formanden bliver anmodet om at udføre af og for bestyrelsen. Dette forslag er et led i mine generelle bestræbelser for at bringe statsselskabers "standard", offentlighed m.v. op på samme standard som børsnoterede selskaber, fordi der er en væsentlig offentlig interesse knyttet til statsselskaberne. Jeg henviser til mine forslag nedenfor om offentliggørelse af forhold om selskabet, regnskabsregler m.v.

c) Bestyrelse/revision

Relationerne mellem bestyrelse og generalforsamlingsvalgt revision i et statsligt aktieselskab synes principielt ikke at adskille sig fra det tilsvarende forhold i andre aktieselskaber. Revisor er efter moderne selskabsretlig opfattelse et særegent selskabsorgan, som har sit mandat direkte fra generalforsamlingen ligesom i hvert fald bestyrelsens flertal, og som gennem sin revision af

årsregnskabet skal sætte selskabets ejere i stand til bedre at kontrollere bestyrelsen, og for så vidt også sætte bestyrelsen i stand til bedre at kontrollere direktionen.

Spørgsmålet om relationen bestyrelse/revision har imidlertid netop for statslige aktieselskaber en vis sammenhæng med hele spørgsmålet om, hvem der egentlig skal revidere disse selskabers årsregnskaber. Det ligger fast, at årsregnskabslovens krav om valg af selskabsretlige revisorer skal opfyldes, men i enkelte tilfælde er rigsrevisionen tillagt egentlige revisionsmæssige beføjelser, nemlig enten (obligatorisk) ifølge rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 2, hvor selskabets udgifter eller underskud dækkes af staten, eller (fakultativt) i tilfælde af bestemmelse derom i enten oprettelsesloven eller statsselskabets vedtægter. Hvor rigsrevisor hverken obligatorisk eller fakultativt er indsat som egentlig (med)revisor, følger det af rigsrevisorlovens §§ 4 og 6, at rigsrevisor har beføjelse til af vedkommende minister at kræve at gennemgå regnskabet for statsselskabet, eftersom det har modtaget kapitalindskud fra staten, jfr. § 4, nr. 1.⁹¹

Som jeg meget detaljeret argumenterer for i afsnittet nedenfor om rigsrevisor, finder jeg, at tiden er inde til at opgive fremgangsmåden med at gøre rigsrevisor til medrevisor i tilfælde, hvor rigsrevisorloven ikke fører til et krav om egentlig revision; man bør fastholde og udbygge rigsrevisors beføjelse til § 4-gennemgang i forhold til de statslige selskaber, og man bør i denne forbindelse i visse henseender, hvor der hidtil ikke har været fornøden klarhed, præcisere udleverings- og oplysningsforpligtelserne over for rigsrevisor. Således bør man fastslå, at statsselskabets og dets eventuelle danske og udenlandske dattervirksomheders bestyrelse, direktion og generalforsamlingsvalgte revisor har samme oplysnings- og udleveringsforpligtelser over for rigsrevisor, som offentlige myndigheder har i henhold til rigsrevisorlovens §§ 12 og 13.

⁹¹ Jfr. rigsrevisor Jørgen Mohrs bemærkninger i R&R 1992/11 s. 42ff.

Hvis man kan følge dette moderniseringsforslag, medfører det imidlertid, at tilliden til statselskabets generalforsamlingsvalgte revisor(er)s funktion og uafhængighed bliver særlig afgørende, og dette får efter min opfattelse en vigtig refleksvirkning for det i nærværende afsnit behandlede spørgsmål om forholdet mellem bestyrelse og revision. Selv om revisor nemlig som nævnt i formel selskabsretlig forstand har sit mandat fra generalforsamlingen (læs: i realiteten fra den statslige hoved- eller eneaktionær), er der alligevel erfaringsmæssigt en tendens til en udstrakt "forståelse" mellem et selskabs bestyrelse og dets revisor; heri ligger i sig selv intet kritisabelt, men alene en forståelig, psykologisk betinget konsekvens af det tætte samarbejde.

Min pointe er derfor, at det i statslige aktieselskaber bør undgås, at dette tætte samarbejde fører til, at den grundlæggende kritiske indstilling, som revisor skal lægge for dagen ved sin påtegning på årsregnskabet, i mindste måde afsvækkes. Revisor skal have sin fuldstændige frihed til at forholde sig kritisk til værdien af igangværende arbejder, anlægsaktivers værdiansættelse, forholdene i danske og udenlandske dattervirksomheder, muligheden af at aflægge regnskabet efter going concern princippet, den konkrete anvendelse af de internationale regnskabsstandarder, som jeg foreslår anvendt (nemlig nr. 7, 20 og 24) etc.

Denne uafhængighed kan formentlig kun opnås, hvis det simpelt hen forbydes revisor at udføre andet arbejde for statselskabet end det rent revisionsmæssige. Det må forhindres, at revisor gennem sin revisionspåtegning kommer til at skulle vurdere konsekvenserne af sin egen rådgivning, konsulentbistand m.v. ydet i årets løb. Uanset om man derfor i lovgivningen om andre selskaber måtte vælge at forbyde (eller blot at kræve indsigt i) sådan rådgivning, finder jeg, at et forbud er tilrådeligt for de statslige selskabers vedkommende - og herved er der lagt ganske bestemte rammer omkring relationerne bestyrelse/revision.

Derimod finder jeg det ikke nødvendigt at opstille regler om, at revisor maksimalt må tjene en vis brøkdel af sin

samlede indtjening på dette statsselskab. Når revisor ikke må udføre andet end det rene revisionsarbejde for statsselskabet, vil revisors indtjening derved allerede af denne årsag blive holdt inden for visse rammer og uafhængigheden derved fuldt ud sikret.

I tilslutning til mit forslag om forbud mod konsulentopgaver m.v. foreslår jeg som nævnt i revisorafsnittet nedenfor, at et statsselskabs moder-, søster- og datterselskabers regnskaber skal revideres af den eller de samme revisorer, som reviderer statsselskabets regnskaber, og at udenlandske dattervirksomheders regnskaber skal søges revideret af den eller de samme revisorer eller af revisorer, med hvem de indgår i et fast internationalt samarbejde. Herved undgås det, at overblikket over forskellige danske og/eller udenlandske led af en statsselskabs-koncern mistes.

d) Repræsentantskab/bestyrelse

Mens bestyrelse, direktion og revisor(er) som bekendt er obligatoriske selskabsorganer i ethvert dansk aktieselskab, er repræsentantskabet et organ, der kun oprettes, såfremt dette foreskrives i selskabets vedtægter. I så fald omfattes repræsentantskabet og dets kompetence af rammebestemmelsen i AL § 59.

AL § 59, stk. 1, fastslår som udgangspunkt, at repræsentantskabet vælges af generalforsamlingen. Dog kan vedtægterne bestemme, at et eller flere medlemmer skal udpeges på anden måde, men flertallet af repræsentantskabsmedlemmerne skal vælges på generalforsamlingen.

Et repræsentantskab skal føre tilsyn med bestyrelsens og direktionens forvaltning af selskabets anliggender, og vedtægterne kan i denne forbindelse bestemme, at bestyrelsen på forhånd skal gøre repræsentantskabet bekendt med visse nærmere angivne foranstaltninger, der ikke er

omfattet af den daglige ledelse, jfr. AL § 59, stk. 3. Vedtægterne kan endvidere bestemme, at valg af bestyrelse foretages af repræsentantskabet - andre beføjelser kan ikke tillægges repræsentantskabet.

Traditionelle § 59-repræsentantskaber findes allerede i dag i enkelte statsligt og kommunalt dominerede selskaber.⁹²

A/S Hillerød-Frederiksværk-Hundested Jernbaneselskab har et repræsentantskab bestående af 15 medlemmer, der vælges på generalforsamlingen efter indstilling fra forskellige amts- og byråd samt selskabets private aktionærer. Repræsentantskabet vælger bestyrelsen og fører tilsyn med bestyrelsens og direktionens forvaltning af selskabets anliggender. Desuden deltager repræsentantskabet med bestyrelsen i fællesmøder til drøftelse af vigtigere sager vedrørende banens anliggender forinden disse af bestyrelsen indsendes til ministeriets afgørelse.

Det Danske Luftfartsselskab A/S har et repræsentantskab bestående af 18 medlemmer, hvoraf 9 udpeges af Trafikministeriet og 9 vælges af generalforsamlingen,⁹³ dog således at de på statens navn noterede aktier ikke deltager i valget. Repræsentantskabet skal holdes underrettet om selskabets drift og har adgang til at gøre sig bekendt med alle vigtigere forhold vedrørende virksomheden, ligesom alle forslag, som bestyrelsen indstiller til generalforsamlingens godkendelse, forinden skal forelægges til repræsentantskabets udtalelse, og generalforsamlingen skal gøres bekendt med denne.

⁹² Desuden kan nævnes, at A/S Gribskovbanen har et såkaldt tilsynsråd bestående af 15 medlemmer, der vælges af en række amts- og byråd samt selskabets private aktionærer. Tilsynsrådet deltager med bestyrelsen i fællesmøder til drøftelse af vigtigere sager vedrørende banens drift, forinden disse af bestyrelsen indsendes til ministeriets afgørelse.

⁹³ En bestemmelse der synes at stride mod AL § 59, stk. 1, idet kun halvdelen og ikke flertallet af repræsentantskabsmedlemmerne vælges af generalforsamlingen.

Traditionelle repræsentantskaber valgt af generalforsamlingen med kompetence til at vælge alle eller en del af medlemmerne af selskabets bestyrelse og føre tilsyn med bestyrelsens og direktionens forvaltning af selskabets anliggender findes desuden i Kommunernes Penssionsforsikring Aktieselskab, Dansk Internationalt Miljøcenter A/S, AM Pensionsservice A/S og Fagpension, Forsikringsaktieselskab.

Man kunne synes, at en forskrift i en lov om statsselskaber vedrørende repræsentantskaber alene ville kunne blive en henvisning til de muligheder, som findes efter AL § 59, men det er min opfattelse, at repræsentantskabet i visse tilfælde kan have en større og mere betydningsfuld funktion at opfylde.

Indledningsvis vil det erindres, at det hele tiden drejer sig om at finde en tilfredsstillende og rimeligt vel-defineret balance mellem på den ene side de forretningsmæssige hensyn, som må have ført til statsselskabets oprettelse, og på den anden side behovet for vedkommende ministers indseende med selskabets overordnede forhold under sædvanligt parlamentarisk ansvar.

I grænselandet mellem den ledelsesmæssige funktion og forvaltnings- og statsretten kan et repræsentantskab have en rolle at spille svarende til en slags politisk følgegruppe, men det kan efter min opfattelse ikke forlanges, at man ved enhver oprettelse af et statsselskab så at sige begynder fra bunden med at gennemtænke de forskellige selskabsretlige modeller; det er nødvendigt, at der på forhånd er opstillet visse skabeloner, og at man ved den enkelte oprettelseslov kan indskrænke sig til at foretage nogle konkrete valg mellem klart definerede muligheder.

Når det som det selskabshierarkisk laveste trin defineres, at ledelsesfunktioner definitivt skal overlades bestyrelse og direktion, og det tillige som det selskabshierarkisk øverste trin (og tillige som en parlamentarisk nødvendighed) defineres, at visse tiltag af særlig samfundsmæssig eller samfundsøkonomisk betydning m.v. skal forelægges for

generalforsamlingen, kan der mellem disse to trin være god brug for et særligt organ med forbindelseslinier både til det parlamentariske og til det ledelsesmæssige niveau.

Dette mellemliggende trin får i hvert fald betydning i tilfælde, hvor statsselskabets bestyrelse konkret må skønne, at en parlamentarisk opbakning til dispositionerne er nødvendig, at vedkommende minister ikke med rimelighed kan forventes at ville stå alene med ansvaret for dispositionen (eller hvor dette simpelthen ikke vil være muligt, f.eks. fordi yderligere bevillinger gennem lov eller aktstykke er fornødne), og at en almindelig offentlighed omkring dispositionen vil kunne virke ødelæggende for planerne eller måske endog for statsselskabet som sådant. Forudses noget sådant at kunne blive tilfældet, vil statsselskabet med fordel kunne være oprettet med endnu et organ, nemlig et repræsentantskab.

Man plejer at sige om aktieselskabers repræsentantskaber, at disse kan betragtes som selskabsorganer, der udgør en slags stående aktionærudvalg, hvorigennem selskabets ejere kan følge bestyrelsens arbejde noget nærmere, end man kan gennem generalforsamlingerne, uden at man dog herved får del i egentlige ledelsesfunktioner. Særligt hvad angår statsselskabers repræsentantskaber kunne man hertil føje den fordel, der vil ligge i muligheden for at lade den parlamentariske situation afspejle sig i repræsentantskabets sammensætning, således at dette som nævnt får karakter af en politisk følgegruppe. Det er jo ellers selskabsrettens hårdhændede hovedregel, at den/de, der repræsenterer 51% af stemmerne på selskabets generalforsamling, kan besætte 100% af de generalforsamlingsvalgte bestyrelsesmandater; vedtægtsmæssige forskrifter om forholdstalsvalg ses kun yderst sjældent i selskabsretten.

Særligt om statslige og kommunale aktieselskaber har det derfor været fremhævet, at hverken aktionærens udøvelse af sin stemmeret eller den sammensætning, som selskabets bestyrelse får, kan eller skal afspejle de politiske konstellationer hos selskabets ejer (stat, kommune). Dette grundlæggende synspunkt er fortsat korrekt, men det

forhindrer ikke, at repræsentantskabet i det enkelte selskab opbygges, så det afspejler de politiske konstellationer hos selskabets ejer (stat, kommune), og i konsekvens heraf foreslår jeg for det første rammebestemmelser om, at repræsentantskabets sammensætning (ved valgperiodens begyndelse) forholdsmæssigt skal afspejle ønskerne hos det folketingsudvalg, under hvis sagområde statsselskabets virksomhed nærmest hører; herved er der - uden at der af denne årsag nødvendigvis behøver indvælges "politikere" i repræsentantskabet - sikret vedkommende minister en rimelig parlamentarisk opbakning bag de beslutninger, som godkendes af repræsentantskabet.

Et forsøg på inden for aktieselskabslovens rammer at "sammenstrikke" et repræsentantskab, der afspejler den parlamentariske situation, er tilsyneladende gjort i lov nr. 254 af 8. juni 1983 om Dansk Olie og Naturgas A/S m.v. Ifølge § 3, stk. 1, oprettes der et repræsentantskab for dette selskab med tilhørende datterselskaber.

Hvert af de i Folketingets Finansudvalg repræsenterede partier indstiller et medlem, der udnævnes af energiministeren. De øvrige medlemmer af repræsentantskabet, der skal udgøre et flertal af repræsentantskabets medlemmer, vælges af generalforsamlingen. Af disse skal 6 medlemmer repræsentere erhvervs- samt aftager- og brugerinteresser inden for selskabets virkeområde, to skal repræsentere særlig sagkundskab på energiområdet, og to skal repræsentere henholdsvis juridisk og økonomisk sagkundskab.

Ud over at føre tilsyn med bestyrelsens og direktiøns forvaltning af selskabets anliggender afgiver repræsentantskabet en udtalelse om den årlige redegørelse for selskabets og dets datterselskabers virksomhed i det forløbne år og for planlagte aktiviteter såvel i det kommende år som på længere sigt samt planerne for finansieringen heraf, som selskabet skal udarbejde i henhold til lov nr. 254 af 8. juni 1983.

Redegørelsen og repræsentantskabets udtalelse fremsendes af energiministeren til folketinget.

I mit lovudkast har jeg ikke valgt at kopiere DONG-ordningen med kun ét repræsentantskabsmedlem indstillet fra hvert parti med sæde i Finansudvalget, idet jeg som udgangspunkt ville finde en sammensætning, der i højere grad afspejler den indbyrdes parlamentariske "styrke" mellem partierne, mere tilrådelig, hvis det virkelig ønskes, at vedkommende minister skal kunne føle sig rimeligt sikker på sin parlamentariske opbakning, når blot ministeren har repræsentantskabets tilslutning til en disposition. Men DONG-modellen er bestemt ikke ringe, og kan der ikke opnås tilslutning til den af mig her foreslåede repræsentantskabsmodel (eller ønskes den konkret fraveget for bestemte selskaber), vil DONG-modellen absolut være acceptabel.

For det andet foreslår jeg, at sager, der ellers pga. deres vidtrækkende beskaffenhed skulle forelægges for generalforsamlingen, i stedet kan søges godkendt hos repræsentantskabet (med særlig majoritet), og at den offentlighed, der ellers skulle være om beslutningen, herved kan undgås.

Endelig foreslår jeg, blandt andet under inspiration fra jernbane- og DDL-bestemmelserne, en bestemmelse om, at på foranledning af 3 repræsentantskabsmedlemmer eller 1 bestyrelsesmedlem skal bestyrelsen formand sørge for, at der holdes fællesmøde mellem bestyrelsen og repræsentantskabet til drøftelse af vigtigere sager vedrørende selskabets anliggender, også selv om der ikke er pligt til at indkalde repræsentantskabet efter de forannævnte bestemmelser. Med en sådan ganske fleksibel bestemmelse tilsigter jeg at opnå en forbindelseslinie mellem ledelsesniveauet og det parlamentariske niveau, som måske kan afklare en del misforståelser, før de bliver til "sager". Jeg erindrer atter om, at langtfra alle statsselskaber vil have brug for et repræsentantskab, og at der derfor er brug for et skøn herover for hvert enkelt selskab.

I øvrigt henviser jeg til de nærmere detaljer i lovudkastet, herunder vedrørende tavshedspligt m.v.

12) Særligt om statsselskabets generalforsamling

a) Selskabets højeste myndighed

Indledningsvis henvises til redegørelsen ovenfor under 11 a) om kompetenceforholdet mellem bestyrelse og direktion og til redegørelsen nedenfor under 15 a), hvor særligt spørgsmålet om, i hvilket omfang der tilkommer stat/kommune særlige beføjelser som aktionær i selskabet, gøres til genstand for nærmere behandling.

Generalforsamlingens - noget slagordsagtigt beskrevne - egenskab af at være selskabets "højeste myndighed", sammenholdt med dens principielle mulighed for at gribe ind i ethvert anliggende, forudsat hverken lov eller vedtægt forhindrer dette, bliver af særlig betydning i statslige aktieselskaber, hvor staten i sin egenskab af eneaktionær kunne nære ønske om at udnytte denne position hos generalforsamlingen så intenst, at der herved i realiteten blev grebet ind i selskabets ledelsesfunktioner. Dette understreges i særlig grad, når det som i foregående afsnit må antages, at statslige selskaber med 100% statsligt ejerskab om ønsket end ikke behøver holde generalforsamling, idet staten udøver generalforsamlingens beføjelser, jfr. artikel 4, stk. 1, i 12. selskabsdirektiv.

Skematisk kan man opdele den måde, hvorpå lovgivningen teoretisk set kunne definere generalforsamlingens kompetence i statsselskaber, i følgende fire trin:

- 1) for ethvert aktieselskab, uanset dets ejerforhold, kunne lovgivningen fastlægge, at generalforsamlingen kun er kompetent i de ganske bestemte forhold, som

loven selv angiver, og hertil skulle ledelsesmæssige anliggender ikke høre. Der er her tale om en suspensiv kompetencedefinition for generalforsamlingen. Således er tysk aktieselskabsret opbygget, jfr. herved den tyske aktieselskabslovs § 119, stk. 1;⁹⁴

- 2) denne generelle forskrift kunne brydes af en speciel forskrift, som i koncernforhold (hvorved "koncern" defineres som ethvert tilfælde, hvor en virksomhed uanset sin retsform behersker et aktieselskab) giver modervirksomheden - som også kan være staten, hhv. en statslig virksomhed - ret til at gribe direkte ind i datterselskabets ledelse, forudsat en beherskelsesaf-tale herom er indgået, jfr. tysk aktieselskabslovs § 291.

Herved ændres retstilstanden for det beherskede selskabs ledelsesforhold, så at dets generalforsamling som sådan ganske vist fortsat ikke kan gribe ind i ledelsesanliggender, men da generalforsamlingen som organ nu mister sin betydning, eftersom den herskende virksomhed kan gå udenom generalforsamlingen, bliver slutresultatet alligevel et direkte indgreb i ledelsesforholdene;

- 3) en mellemform mellem disse to situationer ses i nugældende dansk ret, hvor generalforsamlingen (f.eks. domineret af en ene- eller hovedaktionær) kan give bestyrelsen konkrete instrukser også i ledelsesmæssige anliggender, idet generalforsamlingens kompetence er resolutivt defineret, men hvor generalforsamlingen dog er begrænset af, at instrukserne skal gives via formel generalforsamlingsbeslutning eller via en skriftlig beslutning fra eneejeren i medfør af 12. selskabsdirektivs artikel 4, stk. 1, og at de formaliserede generalforsamlingsinstrukser ikke må antage en sådan hyppighed og intensitet, at bestyrelsen og direktionen derved reelt tilsidesættes som ledelsesorganer;

⁹⁴ "Die Hauptversammlung beschliesst in den im Gesetz und in der Satzung ausdrücklich bestimmten Fällen ...".

- 4) begge disse retstilstande - både det tyske "slutresultat" under 2) og den gældende danske retstilstand under 3) - brydes imidlertid atter af særregler, der foreskriver, at bestemte selskabs- og virksomhedstyper skal indrettes således, at selskabets bestyrelse og direktion fungerer uafhængigt. En sådan retstilstand tilsigtes som tidligere fremhævet i de situationer, hvor EF regulerer særlige virksomhedsområder i grænselandet mellem offentlig og privat virksomhed, foreløbig f.eks. jernbanevirksomhed (uanset dennes formelle retsform) fra 1. januar 1993, jfr. direktiv 91/440/EØF.

Efter dette direktiv skal jernbaneselskabets ledelse tilsikres funktionel uafhængighed, også med hensyn til planlægning af den fremtidige drift, herunder investerings- og finansieringsplanlægningen, og uanset jernbaneselskabets ejerforhold har staten derfor alene kompetence til at fastlægge visse rammer ud fra overordnede politiske hensyn, men disse rammer må ikke medføre, at selskabet ikke drives på et sundt finansielt grundlag (og staten kan ej heller gennem indretningen af selskabets passivside tilsidesætte disse forretningsmæssige hensyn, idet gælden skal have i et sådant relativt omfang, at en sund forretningsmæssig drift muliggøres).

Det vil ses, at punkt 4) kræver en større funktionel uafhængighed til selskabets bestyrelse og direktion, end punkt 3) gør. Punkt 3) forhindrer ikke generalforsamlingen (hhv. eneejeren) i at gribe ind i ledelsesfunktioner, når blot disse indgreb er udtryk for enkeltstående, ikke kontinuerlige overtagelser af ledelsesfunktioner. Punkt 4) forhindrer derimod også indgreb i enkeltsager, der hører under ledelsesfunktionerne.

Den nuværende retstilstand i dansk ret befinder sig generelt på niveau med punkt 3), bortset fra de særligt regulerede tilfælde, hvor positive regler fører til, at

også punkt 4) er gældende. Hvis man lovmæssigt vil skabe orden og overblik i retstilstanden vedrørende statslige aktieselskaber, må man

- enten sammenfatte punkt 3) i en kort regel herom, og denne regel må da for det enkelte selskabs vedkommende suppleres med særregler svarende til punkt 4), såfremt dette enten er foreskrevet i fællesskabsretten eller det af andre årsager ønskes,
- eller man må kodificere kombinationen af punkt 3) og 4), vel vidende, at punkt 4) konkret vil kunne fraviges (hvilket der imidlertid næppe vil være interesse for, vil jeg skønne) ved den enkelte oprettelseslov, medmindre fællesskabsretten kræver punkt 4) iagttaget.

Hvis det skal have fornuftig mening at oprette statsselskaber til forskel fra statsvirksomheder, bør som generelt udgangspunkt både punkt 3) og 4) iagttages, og mit udkast til en lov om statsselskaber er udformet i overensstemmelse hermed. Jeg foreslår således bestemmelser om, at det enkelte bestyrelsesmedlem er uafhængigt af staten og andre ved udøvelsen af sine funktioner i selskabet, og at bestyrelsens afgørelse i enkeltsager ikke kan forelægges for generalforsamlingen, undtagen hvis der er tale om sådanne vidtrækkende beslutningstyper, som rækker ud over ledelsesfunktionerne, og som derfor skal forelægges generalforsamlingen i henhold til den bestemmelse herom, som jeg samtidig har udformet udkast til. Selv hvor en sådan vidtrækkende enkeltsag er afgjort af generalforsamlingen, må den konkrete gennemførelse deraf overlades til bestyrelsens skøn, og selv da vil bestyrelsens obligatoriske filterfunktion efter AL § 63, stk. 1, 2. led, i særegne konkrete tilfælde kunne medføre, at bestyrelsen og direktionen skal nægte at bringe generalforsamlingens beslutning til udførelse, hvis den må betragtes som (klart) ugyldig, idet den strider mod AL eller statsselskabets vedtægter, f.eks. mod den af mig foreslåede bestemmelse om, at selskabet skal drives ud fra samme principper, som gælder for kommercielle virksomheder.

Afslutningsvis bemærkes, at mens der i Tyskland er rejst spørgsmål om, hvorvidt EF-forskrifterne om selskabsledelsens funktionelle uafhængighed stemmer med grundloven, herunder særligt dennes artikel 87,⁹⁵ er der i Danmark ikke nogen trindhøjere retsregel, som kan besværliggøre en konsekvent gennemførelse af uafhængigheds- og forretningsmæssigheds-principperne, når blot rammerne for statselskabets virksomhed, tillige med afgørelsen i mere vidtrækkende sager, forbeholdes vedkommende minister under parlamentarisk kontrol, idet staten begribeligvis ikke kan eller bør fraskrive sig enhver indflydelse på statslig ejendom, der befinder sig i selskabsform.

Den i Tyskland opståede tvivl skyldes, at det af grundlovens artikel 87, stk. 1, 1. led, fremgår, at "In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt ... die Bundeseseisenbahnen, die Bundespost und ... die Verwaltung der Bundeswasserstrassen und der Schifffahrt". - Sådanne specielle bestemmelser, som på grundlovsniveau foreskriver, at f.eks. jernbane- og post- og færgevirksomhed skal være forvaltningsgrene under forbundsmyndighederne, har jo en helt anderledes specifik karakter end vore bestemmelser om skatter (§ 43), statslige udgifter (§ 46) og statsregnskab (§ 47) og skaber derfor helt andre problemkomplekser både vedrørende muligheden for at anvende en anden retsform end den offentligretlige og tillige vedrørende muligheden for at lade staten fraskrive sig sin direkte indflydelse på virksomhedens ledelsesfunktioner.

Den nævnte grundlovsmæssige tvivl har dog - således som jeg omtaler nedenfor i afsnit 15 c) om paralleller fra koncernretten - ikke forhindret Deutsche Bundesbahn i allerede forud for jernbanedirektivets vedtagelse at organisere sig i selskabsform, nemlig med et øverste holdingselskab, som ejer tre mellemliggende

⁹⁵ Jfr. den redaktionelle bemærkning i "Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht" 1991 side 738, venstre spalte.

holdingselskaber, der atter - hver inden for deres erhvervsdivision - ejer de hidtidige driftsselskaber.

b) Møde- og stemmeret

Det fremgår af AL § 65, stk. 1, at aktionærernes ret til at træffe beslutning i selskabet udøves på generalforsamlingen, og af § 65, stk. 2, fremgår det, at enhver aktionær har ret til at møde på generalforsamlingen og tage ordet dér. Disse regler, der for 100% ejede selskaber nu imidlertid må suppleres med artikel 4, stk. 1, i 12. selskabsdirektiv som allerede omtalt, gælder også for statsselskaber, og dette indebærer, at staten også i sin eventuelle egenskab af eneaktionær som udgangspunkt må udøve sine selskabsretlige beføjelser ved fremmøde på generalforsamlingen, at staten dog efter ønske kan vælge at udøve generalforsamlingens beføjelser uden at give sagen et skin af, at generalforsamling har været holdt, og at statens møderet (og den heraf udspringende tale- og stemmeret) udøves af staten, enten gennem vedkommende minister eller gennem den, som ministeren i medfør af den almindelige selskabsretlige fuldmagtsregel i AL § 66, som også gælder for statslige selskaber, måtte bemyndige dertil.

Parlamentarisk kontrol med udøvelsen af statens stemmeret.

Der er ikke i dansk ret foreskrevet nogen særlig forudgående høringsproces eller opstillet andre særlige forskrifter for, hvordan ministeren forud for udøvelsen af statens beføjelser på generalforsamlingen skal sikre sig en parlamentarisk dækning for de dispositioner, som ministeren agter at stemme for på generalforsamlingen, og endmindre er der foreskrevet nogen bestemt tidsfølge med hensyn til generalforsamlingens afholdelse, set i forhold til eventuelle hermed sammenhængende parlamentariske begivenheder; kun de almindelige selskabsretlige forskrifter om ge-

neralforsamlingstidspunktet synes at måtte finde anvendelse.

Det kan være af interesse at sammenligne denne retstilstand med de i Norge gældende forhold, som er præget af betydelige indhøstede erfaringer med statsselskaber, blandt andet efter oprettelsen 1972/73 af Statoil. Det fremhæves i norsk retslitteratur,⁹⁶ at Statoils generalforsamling nødvendigvis må placeres tidsmæssigt efter Stortingets behandling af planen fra selskabets bestyrelse (efter vedtægternes efterhånden navnkundige § 10) om selskabets udvikling i den kommende tid, idet Stortingets krav på at få forelagt enkeltsager af stor økonomisk eller principiel betydning ellers kunne blive gjort illusorisk. Ministerens (statsrådens) udøvelse af stemmeretten på dette statsselskabs generalforsamling er således bundet af de direktiver, som Stortinget måtte vælge at give.

Denne udtrykkelige stortingskompetence udspringer af den norske grundlovs § 19, hvorefter kongen våger over, at statens ejendom m.v. anvendes og bestyres på den af Stortinget bestemte (og for almenvellet nyttigste) måde. Tilsvarende udtrykkelige forskrifter findes ikke i dansk ret, og her vil ministeren derfor stå noget friere i sit skøn over, hvordan stemmeretten på statsselskabets generalforsamling skal udnyttes, medmindre der skal opnås hjemmel i bevillingslov eller aktstykke til at afholde en udgift vedrørende selskabet, jfr. grundlovens § 46, stk. 2.

Det norske Stortings kompetence vedrørende udformningen af selskabets politik i Statoil A/S er overordentlig detaljeret, jfr. følgende udtalelse i én af den norske regerings første meldinger til Stortinget efter oprettelsen af Statoil:⁹⁷

⁹⁶ Se Lovavdelingens udtalelse af 15. oktober 1985, gengivet hos Matheson & Woxholt: Lovavdelingens uttalelser 1976-1988, s. 183f.

⁹⁷ St.meld. nr. 30 (1973-74), s. 37f.

"...Når det gjelder Statoil, er det av særlig viktighet at kravet om politisk styring fører til at de politiske myndigheter kommer inn i beslutningsprosessene på et tidlig tidspunkt. De beslutninger som blir truffet av politiske organer må ikke få karakter af sandpåstrøing ved at de reelle avgjørelser allerede er truffet. Dette vil også føre med seg at det nødvendigvis må bli større og politisk sett betydningsfulle beslutninger som i første rækkke må behandles på en slik måte.

Av dette er det klart at Stortinget ønsker mer enn den vanlige konstitusjonelle og politiske kontroll. Det ønsker også å ta del i utformningen av selskapets politikk." [Mine fremhævelser].

Det fremgår af den tidligere citerede udtalelse af 15. oktober 1985 fra lovfædelingen i Norges justitsministerium, at den politiske kontrol med Statoil har været praktiseret med stor intensitet gennem hele dette statsselskabs levetid. Samtidig fremgår det imidlertid, at det ikke har været juridisk korrekt, når man som faktisk sket i en årrække praktiserede forskrifterne i § 10 i selskabets vedtægter - om bestyrelsens plan for statsselskabets udvikling - således, at der først blev holdt generalforsamling i Statoil, hvor bestyrelsens plan for selskabets udvikling blev fremlagt og taget til efterretning uden realitetsbehandling, og at planen først derefter blev behandlet i regering og Storting uden efterfølgende vedtagelse i selskabets styrende organer. Rækkefølgen burde - således som den norske grundlov, loven om Statoil og dennes motiver er udformet - have været omvendt.

Det vil være fremgået af foranstående bemærkninger, at den norske retstilstand ikke kan overføres til dansk ret, hvor Folketingets kompetence jo ikke rækker til at give konkrete direktiver om statens udøvelse af stemmeretten på et statsselskabs generalforsamling (medmindre man undtagelsesvis måtte ønske at give et sådant enkeltstående direktiv i lovs form, hvilket normalt forekommer upraktisk; jeg ser i nærværende forbindelse ligeledes bort fra muligheden for en folketingsbeslutning fremkommet under trussel om mistil-

lidsdagsorden, ifald beslutningen ikke efterleves, selv om det vel ikke ganske kan udelukkes, at forholdene om et statsselskab kan blive så ophedede, at noget sådant vil forekomme).

Spørgsmålet er derfor, hvordan man alligevel sikrer en parlamentarisk kontrol, som kan virke tilfredsstillende for både statsselskabets bestyrelse/direktion, vedkommende minister og Folketinget. Jeg anskuer dette på 3 niveauer:

- 1) der må som konsekvent fremhævet i min redegørelse ikke gøres indgreb i bestyrelsens uafhængige varetagelse af ledelsesfunktionerne,
- 2) vedkommende minister skal kobles ind via generalforsamlingen (eller via sin mulighed for at træffe eneaktionær-beslutning, jfr. 12. selskabsdirektiv) ved vigtigere anliggender, og
- 3) en parlamentarisk kontrol skal under én eller anden form kunne kobles på sagen - og dét på en sådan måde, at beslutningen ikke reelt er truffet forinden, jfr. hele Statoil-diskussionen.

At finde balancen mellem disse hensyn mener jeg i virkeligheden ikke er kompliceret, idet man i en lov om statslige selskaber må foreskrive,

- 1) at ledelsen som konsekvent fastholdt af mig fungerer uafhængigt,
- 2) at visse nærmere definerede vidtrækkende beslutninger skal forelægges generalforsamlingen (hhv. staten som eneejer), og
- 3) at Folketinget eller vedkommende folketingsudvalg kan pålægge ministeren at udøve statens stemmeret på nærmere angiven måde.

I erkendelse af, at offentligt kendskab til visse forslag - men langt fra til alle forslag - vil kunne påføre statssel-

skabet væsentlig (konkurrencemæssig) skade, må niveau 2) og 3) i visse statsselskaber kunne erstattes af et enkelt niveau, nemlig forelæggelse for et repræsentantskab, hvis sammensætning afspejler den politiske konstellation i vedkommende folketingsudvalg, jfr. det foregående afsnit.

Gennem et system som det foreslåede opnås både minister- og folketingskontrol med overordnede samfundsmæssige spørgsmål, mens alle andre spørgsmål vil blive underkastet en langt enklere og smidigere behandlingsform.

Udøvelse af statens stemmeret i øvrigt.

I forhold til statsselskaber, der ikke er ejet 100% af staten og således ikke omfattet af 12. selskabsdirektiv, får de almindelige selskabsretlige forskrifter om møde- og stemmeret på generalforsamlingen betydning i forbindelse med statens udøvelse af sin stemmeret.

Om aktionærernes møderet på generalforsamlingen hedder det i AL § 65, stk. 2, at enhver aktionær har ret til at møde på generalforsamlingen og tage ordet dér. Dette forhindrer dog ikke, at selskabets vedtægter fastslår, at også andre har ret til at give møde på generalforsamlingen.

Det er karakteristisk, at denne mulighed i de af redegørelsen omfattede selskaber (kun) er udnyttet af de "fondsejede" selskaber, men til gengæld af alle selskaberne i denne gruppe.

Vedtægterne for Cheminova Holding A/S foreskriver således, at ethvert medlem af Århus Universitets Forskningsfond, der er selskabets hovedaktionær, har adgang til generalforsamlingen.

I Københavns Frihavns- og Stevedoreselskab A/S har samtlige brugere, der i det forløbne regnskabsår har haft stevedore- og/eller pakhusmæssig omsætning m.v. med selskabet, ret til at overvære selskabets ordinære generalforsamling og har ret til at tage ordet på

denne under forhandlingen af dagsordenens punkt om bestyrelsens beretning. Tillidsrepræsentanter og ledende medarbejdere i selskabet og Københavns Havne-væsen har samme ret.

I Bibliotekscentralen A/S under konkurs har medlemmerne af repræsentantskabet for Den selvejende institution Bibliotekscentralen, der er selskabets eneaktionær, ret til at deltage i selskabets generalforsamlinger med taleret. Det samme gælder de personer, der til enhver tid beklæder en række nærmere angivne stillinger i bibliotekssektoren.

Når jeg flere gange i det foregående har nævnt betydningen af 12. selskabsdirektiv, som må indlæses i AL § 65, stk. 1, og som således indebærer, at en eneaktionær - og herunder staten - har ret til at træffe beslutninger og nedfælde dem skriftligt i stedet for at holde egentlig generalforsamling, må dette forstås med den modifikation, at generalforsamling alligevel skal holdes (og indkaldes på korrekt måde), såfremt det i selskabets vedtægter er bestemt, at bestemte personer m.v. har adgang til generalforsamlingen. Ellers ville denne ret jo kunne gøres illusorisk af eneaktionæren.

Møderetten kan gøres betinget af, at aktionæren i forvejen har løst adgangskort, hvilket en række af de statsligt og kommunalt dominerede selskaber har valgt at foreskrive i vedtægterne. I visse tilfælde - Tele Danmark A/S, JTAS og KTAS - med den efter min opfattelse ikke helt ubetænkelige finesse, at staten kan lade møde på generalforsamlingen uden i forvejen at have hentet adgangskort.

Om aktionærernes stemmeret hedder det i AL § 67, stk. 1, at enhver aktie skal give stemmeret, dog således at stemmeretten kan differentieres, hvis dette sker klassevis i forholdet 10:1. Som allerede omtalt i forbindelse med spørgsmålet om aktiekapitalens opdeling i aktieklasser med deraf følgende mulighed for af differentiere stemmeretten er denne mulighed kun udnyttet af de af redegørelsen omfattede selskaber i enkeltstående tilfælde.

Langt hyppigere anvendt er derimod muligheden i AL § 67, stk. 2. Herefter kan det i selskabets vedtægter foreskrives, at en aktionær, der har erhvervet aktier ved overdragelse, ikke skal kunne udøve stemmeret for de pågældende aktier før udløbet af en vis tid, der dog ikke må overstige 3 måneder efter, at han er noteret i aktiebogen eller har anmeldt og dokumenteret sin erhvervelse.

Af mere specielle vedtægtsbestemmelser angående stemmeret kan nævnes, at stemmeret på generalforsamlingen i Det Danske Luftfartsselskab A/S kun kan erhverves af den danske stat, danske kommuner og danske statsborgere samt af danske aktieselskaber, anpartsselskaber, andelsselskaber, foreninger og lignende, hvortil henregnes sådanne, der af trafikministeriet, under hensyntagen til deres bestyrelses- og kapitalforhold, kan godkendes som værende danske.⁹⁸

Som det vil være fremgået, fungerer de af staten og kommunerne dominerede selskaber tilsyneladende udmærket under de eksisterende bestemmelser i aktieselskabsloven om møde- og stemmeret på generalforsamlingen. Når dette kombineres med, at der nu foreslås en væsentlig indskrænkning af mulighederne for at suspendere stemmerettens indtræden efter aktieoverdragelse, har jeg ikke fundet anledning til at indbygge særlige bestemmelser vedrørende disse forhold i udkastet til lov om statsselskaber.

⁹⁸ Vedtægtsbestemmelsen må efter min opfattelse ikke blot anses for en nationalitetsdiskriminering i henhold til EØF-traktatens art. 7, stk. 1, der ikke kan håndhæves i forhold til aktionærer fra andre EF-medlemslande, men tillige som en selskabsretlig forskelsbehandling af aktionærer, der befinder sig i samme situation, således at reglens retmæssighed - uanset nationalitetsspørgsmålet - også er tvivlsom i relation til ligebehandlingsforskriften i artikel 42 i 2. selskabsdirektiv (lige behandling af aktionærer, der befinder sig i samme situation). Det ligger uden for mit opdrag at tage nærmere stilling til følgerne heraf; jeg skal blot påpege, at sådanne vedtægtsbestemmelser naturligvis ikke fremtidigt må anvendes i statsselskaber eller andre selskaber.

c) Spørgsmålsret

Den almindelige spørgsmålsret efter aktieselskabslovens § 76, hvorefter bestyrelsen og direktionen, når det forlanges af en aktionær, og det efter bestyrelsens skøn kan ske uden væsentlig skade for selskabet, skal meddele til rådighed stående oplysninger på generalforsamlingen, som er af betydning for de fremlagte regnskaber og selskabets stilling i øvrigt, gælder også for statsselskaber, og det samme vil derfor gælde de nu foreslåede udvidelser af bestemmelsen med hensyn til muligheden for at indsende skriftlige spørgsmål på forhånd. Lovbestemmelsen er, som det fremgår, holdt i meget generelle vendinger, som naturligt nok ikke er udarbejdet med sigte på statsselskaber.

I de af redegørelsen omfattede selskaber ses spørgsmålsretten da også kun at være udøvet i begrænset omfang.

På generalforsamlingerne i TV 2 Reklame A/S har repræsentanten for staten, der er eneaktionær, stillet spørgsmål til de fremlagte budgetter.

På den ekstraordinære generalforsamling i Det Danske Stålvalseværk A/S i 1990 blev der bl.a. orienteret om selskabets finansielle rekonstruktion, og til dette punkt havde en aktionær en række spørgsmål, der blev besvaret af formanden og dirigenten.

Når det drejer sig om et 100% ejet statsselskab, er der næppe noget stort behov for at præcisere, hvilke oplysninger vedkommende minister eller ministerens repræsentant i sin egenskab af eneaktionær har ret til at få på generalforsamlingen. Det samme gælder ministerens ret til at få oplysninger fra et delejet selskab, men her har spørgsmålsrettens sammenhæng med det enkelte bestyrelsesmedlems tavshedspligt større praktisk relevans. Der henvises til bemærkningerne herom under 13 g) om tavshedspligt.

Snarere har den formaliserede spørgsmålsret på generalforsamlingen betydning for andre aktionærer end staten, dvs. i delejede statsselskaber, idet det her kan være relevant at spørge om selskabets samhandels- eller låneforhold til staten m.v. for derved at konstatere, om selskabet som tilsigtet virker på markedsvilkår. I dette øjemed har jeg i mit lovudkast foreslået bestemmelser, der dels sikrer spørgsmålsrettens anvendelighed på sådanne anliggender i et statsselskab, dels sikrer en smidig procedure for afgørelsen af, om bestyrelsens eventuelle nægtelse af at besvare et spørgsmål under henvisning til konkurrenceforhold m.v. er berettiget eller ej. Jeg henviser i sidstnævnte henseende til, at EF's forslag til 5. selskabsdirektiv og til en forordning om europæiske aktieselskaber begge vil foreskrive, at nægtelse af at opfylde oplysningspligten kan særskilt domstolsprøves.

Endelig har jeg - i erkendelse af, at det er bedre at sikre oplysningernes fremkomst på forhånd - foreslået forskrifter om, at statsselskabers regnskaber skal iagttage visse internationale regnskabsstandarder, som efter mit skøn kan blive af særlig betydning for disse selskabstyper, nemlig hhv. IAS nr. 7 om finansieringsanalyser, nr. 20 om statsstøtte og nr. 24 om indbyrdes transaktioner mellem afhængige parter. I erkendelse af, at sådanne forskrifter nu og da vil skyde over målet, har jeg samtidig foreslået dispensationsmuligheder. Endelig foreslår jeg, som det vil blive fremhævet nedenfor under 17 a), at et statsselskab skal offentliggøre samme forhold, som et børsnoteret selskab skal (idet jeg også herved foreslår en dispensationsmulighed for ikke at skyde langt over målet).

Summen af forslagene - som alle rækker videre end gældende dansk ret - vil efter min opfattelse blive, at der vil herske et godt oplysningsniveau omkring statslige aktieselskaber, og dette må man vel finde generelt ønskeligt.

d) Dagsorden

Om indholdet af dagsordenen for den ordinære generalforsamling hedder det i AL § 69, stk. 2, at denne altid skal indeholde punkterne godkendelse af årsregnskabet, forslag om anvendelse af overskud eller dækning af tab og andre spørgsmål, som efter vedtægterne er henlagt til generalforsamlingen. Herudover fremgår det imidlertid af AL § 49, stk. 2, at generalforsamlingen vælger mindst flertallet af bestyrelsen, og af årsregnskabslovens § 61a, stk. 1, at generalforsamlingen vælger én eller flere revisorer.

De færreste aktieselskaber, herunder statsselskaber, lader sig imidlertid nøje med lovens mindstekrav, og de foreskriver derfor nærmere i vedtægterne, hvad dagsordenen for den ordinære generalforsamling skal omfatte.

Skulle man på baggrund af de af redegørelsen omfattede selskaber opstille en dagsorden for "A/S Statsselskabs" ordinære generalforsamling, ville den indeholde følgende punkter:

- 1) Valg af dirigent.
- 2) Bestyrelsens beretning.
- 3) Forelæggelse af årsregnskab til godkendelse.
- 4) Beslutning om decharge for bestyrelse og direktion.
- 5) Beslutning om anvendelse af overskud eller dækning af tab.
- 6) Valg af medlemmer til bestyrelsen.
- 7) Fastsættelse af bestyrelshonorar.
- 8) Valg af revisor.
- 9) Eventuelle forslag fra bestyrelse eller aktionærer.

Der ses ikke at være anledning til at foreslå særlige bestemmelser for indholdet af statsselskabers dagsorden, og dagsordenens formelle indhold vil da også få mindre betydning, i det omfang staten er eneejer og selskabet dermed omfattet af bestemmelserne i 12. selskabsdirektiv.

e) Majoritet, quorum

Aktieselskabslovens bestemmelser om, hvilken majoritet der er fornøden til beslutninger af nærmere angiven karakter, findes i §§ 77-80. De pågældende bestemmelser kan som bekendt opstilles i tre led.

(1) Beslutninger træffes på generalforsamlingen som hovedregel ved simpelt stemmeflertal, med mindre andet er foreskrevet i loven eller vedtægterne, jfr. AL § 77.

(2) Af lovens § 78 fremgår, at beslutning om vedtægtsændringer kræver tiltrædelse af mindst 2/3 såvel af de afgivne stemmer som af den på generalforsamlingen repræsenterede stemmeberettigede aktiekapital, medmindre vedtægterne eller loven indeholder yderligere forskrifter.

(3) I AL § 79 er opregnet en række særlige generalforsamlingsbeslutninger, til hvilke yderligere forskrifter end de i § 78 anførte skal være opfyldt.

Som det fremgår, er der for det enkelte selskab rige muligheder for individuelt at udforme sine vedtægter på dette område, når blot majoritetskravene ikke lempes i forhold til det i aktieselskabsloven anførte. De metoder til skærpelse af lovens bestemmelser, der typisk anvendes, er forhøjelse af de angivne majoritetskrav og/eller indførelse af quorumkrav.

De af redegørelsen omfattede selskaber repræsenterer, som det kunne forventes, et betydeligt antal varianter over disse quorum- og majoritetskrav. For de selskaber, hvor staten er enejer, synes der dog at være en vis overensstemmelse mellem de enkelte selskaber i deres udformning af vedtægterne på dette punkt.

Vedtægterne for disse selskaber er typisk opbygget i to led:

1) For at være beslutningsdygtig skal mindst halvdelen af den stemmeberettigede aktiekapital være repræsenteret på generalforsamlingen. Er dette ikke tilfældet, indkalder bestyrelsen til en ny generalforsamling, der da er beslutningsdygtig uden hensyn til størrelsen af den repræsenterede aktiekapital.

2) Til vedtagelse af beslutninger om ændringer af vedtægterne eller selskabets opløsning kræves, at mindst 2/3 af den stemmeberettigede aktiekapital er repræsenteret på generalforsamlingen, og at beslutningen træffes med den i AL § 78 foreskrevne majoritet. Er det nævnte stemmeberettigede aktiebeløb ikke repræsenteret på den pågældende generalforsamling, men er beslutningen i øvrigt truffet med den i AL § 78 foreskrevne majoritet, indkalder bestyrelsen til en ny generalforsamling, hvor forslaget da kan vedtages med § 78-majoritet uden hensyn til den repræsenterede aktiekapitals størrelse.

Netop i forhold til statsselskaber, hvor staten er eneaktionær er sådanne vedtægtsbestemmelser imidlertid af mindre praktisk betydning, hvilket yderligere forstærkes af bestemmelserne i det 12. selskabsdirektiv, og jeg har derfor ikke fremsat forslag om særlige majoritets- eller quorum-regler.

f) Myndighedssamtykke til visse beslutninger

Skønt selskabsrettens udgangspunkt ellers er, at selskabet inden for rammerne af loven og sine vedtægter fungerer uafhængigt af sine aktionærer i perioderne mellem generalforsamlingerne (atter med den modifikation, der nu følger af artikel 4, stk. 1, i 12. selskabsdirektiv om eneejerens mulighed for at træffe beslutninger og nedfælde dem skriftligt uden at holde generalforsamling), er der intet til hinder for, at der i oprettelsesloven eller vedtægterne for et statsselskab optages bestemmelser om, at i hvert fald visse væsentlige dispositioner kræver fagmini-

sterens tiltrædelse. Sådanne forskrifter må anses for at være sædvanlige, omend det må erkendes, at de i nogen grad udviser selskabets karakter af et erhvervsdrivende selskab med egen beslutningskompetence.

I hvilket omfang de af redegørelsen omfattede selskaber i deres vedtægter har bestemmelser om myndighedssamtykke - i praksis ressortministerens - eller ej, afhænger helt tydeligt af selskabets ejerforhold.

For selskaber, der er ejet 100% af staten, gælder det som den absolutte hovedregel, at ændring af selskabernes vedtægter kræver ressortministerens godkendelse.⁹⁹ Når det i forvejen er staten, der behersker hele aktiekapitalen, kan vedtægterne naturligvis ikke ændres uden statens (i.e.= vedkommende ministers) stemmekraft, og en bestemmelse som den her nævnte har derfor mildt sagt karakter af en helgardering. Af forskrifter for de enkelte selskaber i denne gruppe kan nævnes følgende:

Ændring af det vedtægtsmæssige formål for Dansk Olie og Naturgas A/S skal godkendes af energiministeren med tilslutning fra et af folketinget nedsat udvalg. Sidstnævnte forskrift har selvstændig retlig betydning - endog ganske stor betydning (og den falder pænt i tråd med mine bestræbelser i redegørelsen for at sikre relevant parlamentarisk opbakning til visse samfundsmæssigt eller samfundsøkonomisk relevante dispositioner).

Ifølge lov om Københavns Lufthavne A/S har bestyrelsen pligt til at indhente trafikministerens godkendelse, inden beslutning træffes om en række nærmere angivne forhold, eksempelvis selskabets opløsning, afhændelse af én eller begge af selskabets lufthavne, væsentlige indskrænkninger i eller omlægninger af trafikken på selskabets lufthavne samt ændringer med hensyn til

⁹⁹ Af de selskaber, hvor der foreligger sikre oplysninger om disse forhold, synes alene Aktieselskabet Dampskibsselskabet Øresund at udgøre en undtagelse.

driften, som resulterer i, at Københavns lufthavn ikke længere på tilfredsstillende måde kan fungere som Danmarks centrale internationale lufthavn eller som et internationalt trafikknudepunkt.

Beslutning om frivillig opløsning af GiroBank A/S eller selskabets fusion med et andet selskab skal godkendes af kommunikationsministeren.

Beslutning om selskabernes frivillige opløsning skal for Datacentralen A/S og Sund & Bælt Holding A/S godkendes af henholdsvis finans- og trafikministeren.

For datterselskaber af de selskaber, der har staten som eneaktionær, er hovedreglen ligeledes, at ressortministerens samtykke kræves til beslutning om ændring af selskabets vedtægter, og her er forskriften af selvstændig retlig betydning, eftersom en vedtægtsændring ellers ville kunne besluttet og gennemføres i datterselskabet i kraft af bestemmelse fra moderselskabets (statsselskabets) bestyrelse, uden ministersamtykke. I mit udkast til en lov om statsselskaber tilsigter jeg at opnå et tilsvarende resultat - ministerkontrol og parlamentarisk kontrol med visse beslutninger - ved dels at definere statsselskabsbegrebet således, at det også omfatter "primære" statsselskabers datterselskaber, dels at foreskrive om de "primære" statsselskaber (moderselskaberne), at visse vigtige dispositioner over datterselskaberne skal forelægges moderselskabets generalforsamling (og dermed være undergivet ministerkontrol og parlamentarisk kontrol).

Det her anførte om ministersamtykke til vedtægtsændringer i datterselskaber gælder datterselskaberne af Dansk Olie og Naturgas A/S, Sund & Bælt Holding A/S og Tele Danmark A/S. Eneste undtagelse hertil er, at de senest stiftede telefonselskaber - Tele Sønderjylland A/S, Telecom A/S og Fyns Telefon A/S - ikke har en sådan vedtægtsbestemmelse. Dette hænger tilsyneladende sammen med, at P&T i 1989 ændrede praksis vedrørende krav til vedtægterne i selskaber, der er datterselskaber af telefonselskaberne, jfr. at en sådan samtyk-

kebestemmelse blev ophævet for Danish Telecom International A/S på en ekstraordinær generalforsamling.

Af særlige forhold i denne gruppe kan nævnes, at JTAS og KTAS har enslydende bestemmelser, hvorefter kommunikationsministerens samtykke kræves til en række nærmere angivne beslutninger, der væsentligst vedrører selskabets kapitalforhold, udbetaling af udbytte og udnævnelse af direktører.

Dansk Olie og Naturgas A/S' datterselskaber har vedtægtsbestemmelser svarende til moderselskabets, således at ændring af selskabets formål skal godkendes af energiministeren med tilslutning fra et af folketinget nedsat udvalg.

Endelig gælder det for A/S Øresundsforbindelsen og A/S Storebæltsforbindelsen, at også selskabets frivillige opløsning skal godkendes af trafikministeren.

Af selskaber, hvor statens ejerandel udgør mellem 50% og 100%, er det også det overvejende flertal, der har bestemmelser om ministersamtykke til vedtægtsændringer, skønt en sådan forskrift normalt heller ikke i disse selskaber har selvstændig retlig betydning. I denne gruppe finder vi Det Danske Luftfartsselskab A/S, Dansk Tiptjeneste A/S og Tele Danmark A/S. For sidstnævnte kræves kommunikationsministerens samtykke desuden til beslutning om selskabets opløsning og ved bestyrelsens udnyttelse af dens bemyndigelse til at optage faste lån.

For privatbanerne, der antalsmæssigt vejer tungt i denne gruppe, skal trafikministerens godkendelse desuden indhentes ved beslutning om selskabets frivillige opløsning, bortforpagtning af banen, køb og salg af fast ejendom og forøgelse af aktiekapitalen.

I de selskaber, hvor statens andel af aktiekapitalen udgør mindre end 50%, og selskaber, hvor den kommunale sektor ejer en del af aktiekapitalen, uanset dennes størrelse, indeholder vedtægterne ikke bestemmelser om myndigheds-

samtykke til visse beslutninger, til trods for at det netop i sådanne selskaber, hvor staten er i minoritetsposition, kan tænkes, at vedtægtsændringer gennemføres "hen over hovedet" på staten, alt efter dennes aktieandel, jfr. AL § 78. Jeg finder det imidlertid helt rimeligt, at selskaber med statslig minoritetsposition ikke på det selskabsretlige plan bør give staten særlige vetorettigheder; hvis staten ønskes tilsikret særlige beføjelser i relation til selskabets virksomhed, kan dette mest hensigtsmæssigt ske i den mellem selskabet og staten indgåede koncession.

Heller ikke de fondsejede selskaber har sådanne vedtægtsbestemmelser, bortset fra Københavns Frihavns- og Stevedoreselskab A/S, hvis vedtægter skal godkendes af ministeren for offentlige arbejder.

Mens det selskabsretligt er helt i orden, at man både i relation til generalforsamlingsbeslutninger, der træffes med simpel majoritet (AL § 77), og i relation til dem, der træffes med kvalificeret majoritet (§ 78), foreskriver, at der ud over det foreskrevne flertal også skal indhentes samtykke (på eller uden for generalforsamlingen) fra én eller flere bestemte aktionærer,¹⁰⁰ er det langt mere særegent at foreskrive, at bestemte beslutninger - principielt uanset hvilket selskabsorgan der træffer dem - skal forelægges en bestemt aktionær¹⁰¹ til godkendelse.

Det har været fremhævet i tidligere redegørelser om spørgsmålet, at en pligt til forelæggelse af væsentlige spørgsmål ikke blot kan være påbudt i lov eller vedtægt, men tillige kan "indgå som en integreret del af relationerne mellem selskabet og ministeriet".¹⁰² Det forekommer mig

¹⁰⁰ Jfr. § 77, 1. led: "... hvis ikke ... vedtægterne bestemmer andet", og § 78, sidste led: "Beslutningen skal i øvrigt opfylde de yderligere forskrifter, som vedtægterne måtte indeholde, ...".

¹⁰¹ Endog uden at det herved er afgørende, at vedkommende overhovedet har aktionærstatus.

¹⁰² Jfr. rigsrevisors beretning 1989 om habilitetsproblemer m.m. for visse tjenestemænd, s. 25.

yderst tvivlsomt, om der - hvis der ikke i lov, vedtægt eller koncession er hjemmel hertil - kan opstilles nogen egentlig pligt for statsselskabet som sådant til at forelægge bestemte dispositioner direkte for vedkommende minister, men der kan næppe være tvivl om, at statsselskabers bestyrelser i praksis nu og da måske har oplevet eksistensen af en sådan pligt, uden at det måske herved nærmere er blevet overvejet, om der i virkeligheden er tale om en egentlig juridisk forpligtelse eller blot om et forelæggelsesønske, der følger af forholdets særlige natur.

Spørgsmålet har sammenhæng med problemerne om, i hvilket omfang der kan antages at eksistere særlige rettigheder for staten i dens egenskab af aktionær, jfr. nedenfor under 15 a), hvor spørgsmålet skal gøres til genstand for nærmere behandling.

Det er min opfattelse, at den nuværende retstilstand både er uklar og uhensigtsmæssig, eftersom hverken ministeren eller statsselskabets bestyrelse har klare retningslinjer at holde sig til. Med forbillede i det norske Statoil A/S's vedtægter - men med en fornøden udbygning og tilpasning heraf - ville jeg finde det tilrådeligt at opstille klare forskrifter for, hvilke typer af spørgsmål der skal forelægges, og hvordan forelæggelsesprocessen er, så den både respekterer de selskabsretlige og de parlamentariske spilleregler. I mit udkast til en lov om statsselskaber har jeg søgt at tage højde herfor.

Der er her to problemer, der har nær sammenhæng med hinanden, men som ikke er identiske og derfor ikke må forveksles:

- 1) i hvilket omfang består der pligt for bestyrelsen til i medfør af almindelige selskabsretlige grundsætninger eller udtrykkelig vedtægtsbestemmelse at forelægge særlige sagstyper for generalforsamlingen (hhv. for enejereren i 100% ejede selskaber), og
- 2) i hvilket omfang følger det af vedtægterne eller oprettelsesloven, at vedkommende minister uanset

statens ejerbræk og uden iagttagelse af generalforsamlingsformalia skal have visse tiltag forelagt til godkendelse.

Hvis man lovregulerer spørgsmål nr. 1), således som jeg foreslår, vil man få en noget kompliceret retstilstand, såfremt man samtidig bibeholder vedtægtsmæssige forskrifter af den type som nævnt under 2), og man må derfor nødvendigvis lade reguleringen under 1) træde i stedet for både de almindelige (uklare) selskabsretlige grundsætninger om ekstraordinære beslutninger og tillige træde i stedet for 2). Det følger heraf, at eksisterende bestemmelser som nævnt under 2) må bortfalde, og der vil herved blive opnået en betydelig overskuelighed og ensartethed for de statslige selskabers kompetenceforhold. Mit lovudkast - hhv. dettes ikrafttrædelses- og overgangsregler - er indrettet i overensstemmelse med disse betragtninger.

Samtidigt kan man passende benytte lejligheden til at korrigere en lille, men måske ikke helt betydningsløs detalje, nemlig for så vidt angår spørgsmålet om statsselskabets tilknytning til et bestemt ministerium. Det har længe været praksis - og er også en nødvendighed - at foreskrive i oprettelseslove, aktstykker m.v., hvilken fagminister der bemyndiges til at oprette et bestemt planlagt statsselskab, men det må ikke overses, at det følger af en trindhøjere norm - nemlig af grundlovens § 14, 2. led (kongen bestemmer forretningernes fordeling mellem ministrene) - at det pågældende statsselskabs "ministermæssige" tilknytning straks efter vil kunne ændres via kongelig anordning, altså uden lovændring. Det samme vil gælde lovbestemmelser om, under hvilken ministers fagområde forskellige beføjelser, f.eks. en vetoet mod vedtægtsændringer m.v., vedrørende et bestemt statsselskab hører, og samme ændringsmulighed vil derfor stedse bestå uanset bestemmelser herom i statsselskabets vedtægter, der naturligvis ligesom loven må vige for den nævnte lex superior. Hvis der alligevel gives en lov om statsselskaber, bør denne efter min opfattelse blandt andet af disse grunde - og tillige fordi det efter omstændighederne kunne blive følt ønskeligt at tage særlige hensyn ved

forretningernes fordeling - være neutral i spørgsmålet om
statsselskabernes fordeling mellem ministrene.

13) De interne forhold vedrørende statsselskabets bestyrelse og direktion

a) Bestyrelsens valg og mandat

Såfremt intet særligt er foreskrevet hverken i oprettelsesloven eller i statsselskabets vedtægter, gælder selskabslovgivningens almindelige forskrifter om generalforsamlingens valg af selskabets bestyrelse, medarbejder- og koncernrepræsentation m.v.

Udgangspunkt: almindeligt flertalsvalg.

Hvad angår de generalforsamlingsvalgte medlemmer af statsselskabets bestyrelse vil det i mangel af modstående lov- eller vedtægtsbestemmelser herom gælde, at den eller de aktionærer, der på generalforsamlingen behersker et simpelt flertal af de repræsenterede stemmer, afgør, hvem der skal indvælges på samtlige de generalforsamlingsvalgte bestyrelsesposter, jfr. AL § 77. Der gælder altså som udgangspunkt ingen forskrifter om repræsentationsret for (private eller andre) mindretal blandt aktionærerne, og der gælder slet ingen forskrifter om, at bestyrelsens sammensætning skal afspejle sammensætningen i Folketinget eller et andet organ, (ligesom et kommunalt aktieselskabs bestyrelse ikke skal afspejle sammensætningen af kommunalbestyrelsen.)¹⁰³

¹⁰³ Jfr. bemærkningerne herom hos W. E. von Eyben i "Festschrift for professor, dr. jur. O. A. Borum" (1964) s. 138, der i denne forbindelse nævner, at heller ikke det offentlige stemmeafgivning på generalforsamlingen i et statsligt eller kommunalt selskab kan afspejle den politiske sammensætning hos det offentlige organ (Folketing, kommunalbestyrelse m.v.), der

Hvis man for det første sammenholder denne omstændighed med det forhold, at mange statsselskaber i hvert fald i en årrække vil være mindst 75% statsligt ejet, og at der således vil være permanente aktionærmindretal, måske endog i stigende omfang, ville jeg finde det anbefalelsesværdigt, om man i ændret skikkelse genoplivede den idé, som for alle aktieselskabers vedkommende blev fremlagt som lovudkast allerede i 1964,¹⁰⁴ hvorefter en vis procentdel af aktiekapitalen havde ret til at vælge et ekstra bestyrelsesmandat.

Efter tysk forbillede¹⁰⁵ bør en sådan ordning kombineres med en vetoet for selskabet mod en kandidat, der på en for selskabet skadelig måde har tilknytning til konkurrenter m.v. Jeg ville imidlertid finde det rimeligt, om man samtidig lovgiver om medarbejderrepræsentation i statsselskabets bestyrelse, og da spørgsmålet om flertalsvalg på generalforsamlingen, minoritetsrepræsentation for en eventuel aktionærminoritet samt medarbejderrepræsentation gerne skulle udgøre en velafstemt helhed, foreslår jeg i korthed følgende ordning, (som - hvis man ikke vil lovgive generelt om statsselskaber - naturligvis vil kunne optages individuelt i det enkelte selskabs vedtægter):

Nærmere om bestyrelsens foreslåede sammensætning.

Et statsselskabs bestyrelse bør, medmindre andet bestemmes ved den enkelte lov, bestå af 9 personer, hvoraf de 5 vælges på generalforsamlingen ved almindeligt flertalsvalg. Ved forslaget om denne størrelse som et - fravigeligt - udgangspunkt har jeg taget i betragtning, at der skal være plads til både medarbejderrepræsentanter og eventuel mindretalsrepræsentation, og at der alligevel skal være

træffer beslutning om selskabets forhold.

¹⁰⁴ I betænkning nr. 362/1964 om revision af aktieselskabslovgivningen, udkastets § 50, stk. 2.

¹⁰⁵ Den tyske aktieselskabslovs § 103, stk. 3. Se endvidere Gunnar Gersted i Ugeskrift for retsvæsen 1965 B s. 52, venstre spalte.

generalforsamlingsvalgt (læs: statsligt kontrolleret) bestyrelsesflertal.

Hvis staten ikke ejer hele aktiekapitalen, bør dernæst 1 af de øvrige bestyrelsesmedlemmer vælges ved almindeligt flertalsvalg blandt de aktionærer, der på generalforsamlingen afstår fra at deltage i valget af de 5 bestyrelsesmedlemmer. Dette indebærer, at en eventuel aktionærminoritet kan erklære over for generalforsamlingens dirigent, at minoriteten ikke vil bruge sine stemmer ved valget af de 5 bestyrelsesmedlemmer (som jo alligevel alle vil blive valgt på statens stemmer), men til gengæld opnår mindretallet da en afgørende indflydelse på dette ene mandat. Denne metode ses allerede anvendt i forbindelse med visse statsselskaber.

Ifølge aftalen mellem partierne bag lov om GiroBank A/S er antallet af bestyrelsesmedlemmer i selskabet foreløbig fastsat til 10, hvoraf industriministeren udpeger 1 medlem og medarbejderne 3 medlemmer. Staten vælger på generalforsamlingen 5 medlemmer, og mindretalsaktionærerne tilbydes at vælge 1 medlem.

I Det Danske Luftfartsselskab A/S består bestyrelsen af 10 medlemmer. Heraf udpeger trafikministeren 5 medlemmer, mens andre 5 medlemmer vælges af generalforsamlingen således, at de på statens navn noterede aktier ikke deltager i valget.

I et antal privatbaner har man tilsyneladende tilstræbt en minoritetsrepræsentation gennem vedtægtsbestemmelser af en karakter som eksempelvis den følgende fra A/S Skagensbanen: "Bestyrelsen består af 4 medlemmer, der vælges af generalforsamlingen for 4 år ad gangen, efter indstilling af de respektive aktieposter. Nordjyllands amtskommune skal være repræsenteret med to medlemmer og Skagen kommune og øvrige aktionærer med hver 1 medlem."

Endelig kan nævnes JTAS og KTAS, hvor kommunikationsministeren udpeger et antal bestyrelsesmedlemmer, der

forholdsmæssigt svarer til den del af aktiekapitalen, som staten til enhver tid ejer. De øvrige bestyrelsesmedlemmer vælges på generalforsamlingen af og blandt selskabets andre aktionærer.

Medarbejdervalg.

De resterende 3 bestyrelsesmedlemmer bør herefter vælges af medarbejderne, gerne ved almindeligt flertalsvalg, der holdes som urafstemning (altså en forenklet valgprocedure i forhold til de nugældende regler i aktieselskabsloven) inden for tidsrummet 4 uger før selskabets ordinære generalforsamling. Hvis staten ejer hele aktiekapitalen, vælges efter mit forslag 4 bestyrelsesmedlemmer af medarbejderne på nævnte måde, således at det statsligt udpegne antal fast er 5. Denne ordning bør efter min opfattelse være gældende, uanset om statsselskabet efter den hidtil gældende retstilstand (endnu) ikke ville have pligt til at optage medarbejdere i bestyrelsen, nemlig hvis der ikke har været gennemsnitligt 35 medarbejdere gennem en periode på 3 år, f.eks. hvis selskabet slet ikke har eksisteret i 3 år endnu.

Efter min opfattelse bør der således være medarbejderrepræsentation i et statsselskabs bestyrelse, (1) uanset antallet af ansatte, og (2) uanset hvor kort tid statsselskabet har eksisteret. Jeg kan i denne forbindelse atter henvise til følgende bemærkning i den norske betænkning om ansattes medbestemmelsesret i statsselskaber:¹⁰⁶ "Det er utvalgets syn at staten som bedriftseier fortsatt bør gå foran og ikke må henge etter. Mer finner ikke utvalget det nødvendig å si om dette prinsipielle punkt". - Jeg kan ganske tilslutte mig denne udtalelse [min fremhævelse].

Den danske stat har allerede vist denne vilje til at gå foran i forbindelse med visse statsselskaber. Såvel Dansk Olie og Naturgas A/S som dette selskabs datter-

¹⁰⁶ NOU 1973:11, s. 4.

selskaber har således bestemmelser, hvorefter selskabets medarbejdere har ret til den repræsentation i bestyrelsen, der til enhver tid måtte være hjemmel til i aktieselskabsloven, uanset om selskabet i de seneste 3 år har beskæftiget gennemsnitligt mindst 50 (nu 35) arbejdstagere.

I GiroBank A/S og Det Danske Klasselotteri A/S har medarbejderne ret til repræsentation i bestyrelsen i overensstemmelse med aktieselskabslovens regler, selv om selskaberne ikke har eksisteret i 3 år. Også vedtægterne i Fyns Telefon A/S fastslår, at medarbejderene har ret til repræsentation i bestyrelsen fra selskabets første ordinære generalforsamling.

Der er i øvrigt ikke principielle juridiske betænkeligheder forbundet med at lade ansatte i bestyrelsen få indflydelse på forvaltningen af statens formue; ligesom det i forbindelse med indførelsen af lovpligtig medarbejderrepræsentation i danske selskaber med rette blev antaget, at en sådan ordning ikke indebærer noget ekspropriativt indgreb (idet der ikke finder nogen "afståelse" sted i grundlovens § 73's forstand), vil det gælde, at det ikke indebærer nogen overførsel af statslig ejendom at indføre en ordning med medarbejderrepræsentation svarende til 3-4 ud af 9 bestyrelsesmedlemmer i ethvert statsselskab.

Aktieselskabslovens § 49, stk. 2, 2. led (om direkte udpegningsret til bestyrelsen) bør derimod ikke finde anvendelse på statsselskaber. Staten udøver sin indflydelse på bestyrelsesflertallets sammensætning ved at bruge sin stemmekraft på statsselskabets generalforsamling. Eventuelle bestående ordninger må vige herfor, og i mit forslag til ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser har jeg taget højde herfor.

Derimod bør det naturligvis også i statsselskaber gælde, at hvis selskabet har danske datterselskaber, bør statsselskabets og det datterselskabers medarbejdere repræsenteres i statsselskabets bestyrelse. I så fald bør 1 bestyrelsesmandat vælges af statsselskabets og dets datterselskabers

medarbejdere, mens 2-3 mandater (alt efter om der er minoritetsrepræsentation i bestyrelsen eller ej) bør vælges af medarbejderne i selve statsselskabet. Gennem denne ordning foreslår jeg AL § 49, stk. 3, om koncernrepræsentation taget som forbillede, men også her foreslår jeg lovbestemmelsen fraveget til fordel for medarbejderne i nogle henseender. Dels vil jeg foreslå, at koncernrepræsentation i statsselskabets bestyrelse skal kunne etableres uanset om moder/datterselskabsforholdet skyldes statsselskabets stemmeflertal i datterselskabet eller andre årsager, dels foreslår jeg, at koncernens størrelse (og dermed heller ikke dens alder) ikke skal være nogen betingelse for koncernrepræsentationen.

Jeg skal tilføje, at der efter mit skøn ikke er behov for at lade medarbejderreglerne i en lov om statsselskaber fremstå som en henvisning (renvoi) til den til enhver tid gældende forskrift om medarbejder- og koncernrepræsentation i aktieselskabsloven, dels fordi jeg som nævnt foreslår, at en lov om statsselskaber skaber sit "eget system" desangående, dels fordi jeg ikke anser det for sandsynligt, at aktieselskabslovgivningen vil give endnu flere medarbejdermandater, end det i dag er tilfældet; og de foreslåede EF-regler (5. direktiv-udkast, SE-forordnings-udkastet) går ikke videre end de nugældende danske regler.

Mit forslag om udelukkelse af muligheden for at foretage direkte udpegning af medlemmer til bestyrelsen er udtryk for et ganske markant brud med hidtidig praksis. I de af redegørelsen omfattede selskaber er anvendelse af udpegningsretten således forholdsvis udbredt.

I vedtægterne for såvel Dansk Olie og Naturgas A/S som selskabets datterselskaber hedder det således, at selskabets bestyrelse består af 5 til 10 medlemmer efter generalforsamlingens bestemmelse. Et af medlemmerne, eller efter generalforsamlingens bestemmelse flere, udpeges af energiministeren. De øvrige medlemmer vælges af generalforsamlingen.

A/S Storebæltsforbindelsen ledes af en bestyrelse, der ifølge vedtægterne beskikkes af trafikministeren.

Dansk Tipstjeneste A/S har en bestyrelse bestående af en formand og indtil 14 medlemmer. Formanden udnævnes af skatteministeren. Skatteministeren og undervisningsministeren udnævner hver ét og kulturministeren to af bestyrelsens medlemmer, medens DIF, DDSGI, DDG, DBU og DF vælger hvert et medlem.

I A/S Dyrehavsbakken findes 3 af 4 bestyrelsesmedlemmer ved direkte udpegning, og det fjerde er Teltholderforeningens til enhver tid værende formand.

Som et sidste eksempel kan nævnes Kommunernes Pensionsforsikring A/S, hvor 7 af 15 bestyrelsesmedlemmer findes ved direkte udpegning, medens de resterende 8 vælges af repræsentantskabet.

Gennem den foreslåede ordning har jeg som nævnt taget højde for de regler, der vil blive tvingende også for danske aktieselskaber, såfremt EF's udkast til 5. selskabsdirektiv (strukturdirektivet) gennemføres; efter dette direktiv er der forskellige modeller for medarbejderrepræsentation i selskaber med over 500 medarbejdere, og én af metoderne er en valgt for medarbejderne til 1/3 af bestyrelsens samlede antal medlemmer.

Også hvis et statsselskab ønsker at omdanne sig til et europæisk aktieselskab (et såkaldt SE-selskab) vil tilsvarende regler som nævnt finde anvendelse i kraft af den forventede SE-forordning (SE-statutten). Man kan lige så godt fra begyndelsen udforme en lov om statsselskaber, så den ikke på ny skal ændres, når disse EF-forskrifter bliver en realitet, og jeg finder ikke, at statsselskabets størrelse skal være afgørende; medarbejderrepræsentationen bør være ensartet.

Alle valg til bestyrelsen kan passende gælde for 2 år ad gangen. For en tilsvarende periode vælges der en suppleant for hvert enkelt bestyrelsesmedlem.

Tvist m.v.

Tvistigheder i forbindelse med valg af bestyrelsesmedlemmer bør på et bestyrelsesmedlems eller en aktionærs anmodning kunne afgøres af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, så en langtrukken retssag med heraf følgende længere tids uvished undgås. Styrelsens afgørelse skal naturligvis kunne domstolsprøves, jfr. grundlovens § 63, stk. 1 (og tillige udkastet til 5. selskabsdirektiv vedrørende ugyldige valg handlinger m.v.). Jeg foreslår - også i så henseende - anvendelse af reglerne om kæremålssager.

Valg af et bestyrelsesmedlem eller en suppleant bør efter et bestyrelsesmedlems anmodning kunne tilsidesættes af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, hvis det bevises, at den valgte har en for selskabet skadelig tilknytning til konkurrerende interesser, eller at andre vægtige grunde taler imod anerkendelse af valget. Dette kunne blive aktuelt, hvis et bestyrelsesmedlem, som vælges af minoritetsaktionærer, viser sig at være stærkt knyttet til konkurrerende erhvervsinteresser. Anmodningen skal fremsættes meget hurtigt, f.eks. inden 2 uger efter valget, hhv. genvalget. Den, mod hvis valg indsigelse er rejst, kan ikke tiltræde mandatet, før endelig afgørelse i spørgsmålet foreligger. Forkastes valget, kan den pågældendes mandat efter forslaget ikke besættes før på næste ordinære generalforsamling. Samme bemærkninger som netop ovenfor vedrørende domstolsprøvelse.

Er politisk afspejling mulig og ønskelig?

Det vil erindres, at der er to væsentlige følger af, at der som udgangspunkt i.h.t. AL § 77 gælder et system med alm. flertalsvalg, når et aktieselskabs generalforsamling vælger selskabets bestyrelse. Den ene følge er, at endog en stor minoritet (her: eventuelle private medejere) ikke har noget retskrav efter loven på repræsentation i bestyrelsen; dette spørgsmål mener jeg at have løst på en afbalanceret måde gennem foranstående forslag. Den anden følge er, at

sammensætningen af selskabets generalforsamlingsvalgte bestyrelsesmedlemmer som nævnt ikke efter loven skal afspejle den politiske sammensætning hos det offentlige organ, hvorunder selskabet hører; med andre ord har et folketing, som gennem lov godkender oprettelsen af et statsligt aktieselskab, ingen garanti for, at Folketingets sammensætning afspejler sig i statsselskabets bestyrelse, og det samme gælder kommunale selskaber, fondsejede selskaber m.v. Herom følgende bemærkninger:

For det første kunne man indvende, at denne problematik slet ikke er relevant, når man netop går ud fra, at selskabets bestyrelse allerede efter gældende ret - som i mit udkast tilmed foreslås lovfæstet - er funktionelt uafhængig af vedkommende minister i enkeltsager. Med denne indvending overser man imidlertid, at der bør skelnes mellem funktionel og "konstitutionel" uafhængighed. Mens den funktionelle uafhængighed, hvis iagttagelse altid bør sikres, er udtryk for ministerens manglende beføjelse til at gøre indgreb i enkeltsager, er den "konstitutionelle uafhængighed" et spørgsmål om, hvorvidt selskabets organer også med hensyn til deres sammensætning skal være uafhængige af politiske hensyn.

Mens det forekommer helt nødvendigt at sikre den funktionelle uafhængighed (dvs.: med hensyn til selskabsorganernes virke), forholder det sig ikke tilsvarende med den "konstitutionelle" uafhængighed (dvs.: med hensyn til organernes sammensætning). Tværtimod er der en formodning for, at man gerne fra politisk side vil have et vist indseende med sidstnævnte aspekt, og selv om man må antage, at der ikke består et sådant over/underordningsforhold mellem ministeren og de statsligt valgte eller udpegne medlemmer af et statsselskabs bestyrelse, at staten ifalder et principalan-svar på objektivt grundlag for disse bestyrelsesmedlemmers fejl og forsømmelser, eller at ministeren bliver ansvarlig for dem i ministeransvarlighedslovens forstand, så forholder det sig dog således, at ministeren skal have mulighed for - under behørigt parlamentarisk ansvar - at afskedige bestyrelsesmedlemmer, som har vist sig udygtige eller begået fejl. Staten er i denne henseende ikke meget

anderledes stillet end et moderselskab, der efter dansk ret ikke vil kunne gribe direkte ind i ledelsesfunktionerne hos sine datterselskaber, men som sandelig stedse må reservere sig muligheden af at udskifte bestyrelsen i et datterselskab helt eller delvis, hvis dette er i moderselskabets interesse.

For det andet kunne man indvende, at hvis ikke man også stiller krav om en "konstitutionel" uafhængighed, får man "politikere" og ikke "erhvervsfolk" ("fagfolk") i statsselskabets bestyrelse, og i så fald bliver statsselskabets ledelse alligevel "politiseret", hvilket netop ikke var meningen med dets oprettelse. Herved overser man imidlertid, at endog en "politisk" repræsentant skal udskifte sin grundlæggende indstilling, når den pågældende indtræder i selskabets bestyrelse, idet ledelsesbeslutningerne herefter skal træffes ud fra forretningsmæssige hensyn inden for de rammer, som loven og vedtægterne opstiller. Mens den politiske grundholdning godt kan "følge med" ind i selskabet, må egentlige partipolitiske direktiver eller hensyn således aldrig spille ind på den konkrete afgørelse i et erhvervsdrivende aktieselskab.

Selv ikke i de relativt strenge EF-forskrifter, som er fremkommet i de senere år (blandt andet jernbanedirektivet), og som efter min opfattelse udviser en tendens, som allerede nu bør iagttages ved udformningen af regelværket for statsselskaber, stiller man krav om "konstitutionel", men alene et krav om funktionel uafhængighed. Man kan i denne forbindelse drage paralleller til de tilfælde, hvor blandt andet tysk retslitteratur har taget stilling til, om et datterselskab burde være helt uafhængigt af sit moderselskab, og hvor der alene er krævet funktionel, ikke tillige konstitutionel uafhængighed.¹⁰⁷ Man kan ganske

¹⁰⁷ Jfr. Wolfram Timm i Neue Juristische Wochenschrift 1987 side 977 med kritik af en dom fra Oberlandesgericht Hamm, gengivet i samme blad, 1987 side 1030. I dommen antoges det - hvilket altså kritiseres af den nævnte forfatter - at hvis et moder- og et datterselskabs aktivitetsområder overlapper i væsentlig grad, skal moderselskabet også give afkald på at lade datterselskabet være konstitutionelt afhængigt. For det første er dommen formentlig kritisabel; for det andet kan den ikke uden

enkelt ikke kræve hverken af et moderselskab, af staten eller af en kommune, at den skal afskrive sine muligheder for at beherske sammensætningen - i modsætning til funktionen - hos bestyrelsen i sine selskaber.

Af disse årsager kan spørgsmålet om statsselskabsbestyrelsens sammensætning og eventuelle afspejling af de bagved liggende politiske konstellationer ikke uden videre affærdiges som retligt irrelevant, og en stillingtagen hertil har derfor været fornøden for mig.

Der ses da også enkelte eksempler på kommunalt dominerede selskaber, hvor man bevidst eller ubevidst har en bestyrelse, der i hvert fald i et vist omfang afspejler den politiske sammensætning hos det offentlige organ, hvorunder selskabet hører.

Assens-Bålgø Færgen A/S har således en af generalforsamlingen valgt bestyrelse på 9 medlemmer, hvoraf de 5 er Assens kommunes til enhver tid værende økonomiudvalg! Af de øvrige 4 medlemmer vælges 1 medlem repræsenterende Brandsø, 1 medlem repræsenterende fastboende på Bålgø, 1 medlem repræsenterende sommerhusboerne på Bålgø samt 1 medlem repræsenterende de øvrige aktionærer.

Århus Genbrugsselskab har en af generalforsamlingen for 1 år ad gangen valgt bestyrelse bestående af 4 medlemmer, og såvel bestyrelsesmedlemmer som suppleanter skal være medlemmer af Århus Byråd.

Som retsstillingen er i dag, ligger det fast, at hvis ikke oprettelsesloven foreskriver andet, står vedkommende minister frit, når ministeren udnytter sin bemyndigelse til

videre overføres til dansk ret; og endelig kan staten ikke formodes at have aktivitetsområder, der væsentligt overlapper et statsligt aktieselskab - aktiviteterne må tværtimod formodes at være indskudt i statsselskabet. Slutresultatet bliver derfor som antaget af mig ovenfor, at staten kun skal respektere en funktionel, ikke tillige en konstitutionel uafhængighed hos statsselskabet.

at oprette statsselskabet og besætte posterne i dets bestyrelse. Man kan vel herved have en vag forudsætning om, at der sker "upolitiske" udnævnelser af forretningsfolk, fagfolk m.v., men man kan ikke have - og har måske ofte end ikke ønsket - nogen egentlig garanti derfor.

Skulle man forbedre denne retstilstand, måtte man for det første gøre sig klart, at man ikke kan foreskrive i nogen lov, at bestyrelsesmedlemmerne skal være politisk ubundne e.l. En sådan bestemmelse ville ikke blot være juridisk betænkelig, men også yderst vanskelig at påse overholdt, og man må derfor lade sig nøje med de strenge forskrifter, som jeg foreslår om bestyrelsens funktionelle uafhængighed. Dernæst måtte man gøre sig klart, at det ville være højest uheldigt at bevæge sig over til den modsatte yderlighed, nemlig at foreskrive en sammensætning af bestyrelsen, som i hvert enkelt tilfælde afspejler det relevante politiske organs, normalt Folketingets, sammensætning. Uden at der heri i mindste måde kan indlægges nogen kritik af den foran nævnte færgerute og dennes bestyrelse, må man konstatere, at man ikke har nogen som helst sikkerhed for, at de til enhver tid værende medlemmer af et bestemt offentligretligt organ, f.eks. en kommunalbestyrelses økonomiudvalg, også skulle være gode til at udføre en bestemt form for erhvervsvirksomhed på bestyrelsesniveau.

I stedet har jeg valgt at minde om, at aktieselskabslovgivningen indeholder regler i § 59 om muligheden for gennem vedtægtsbestemmelse at foreskrive oprettelsen af et repræsentantskab. Formålet med et sådant er normalt at virke som en slags stående udvalg af deltagere fra et selskabs ejerkreds, hvorimod repræsentantskabet ikke skal have del i ledelsesmæssige beslutninger. Det skal derimod føre et vist tilsyn, og det skal, hvis vedtægterne foreskriver det, adspørges forud for vigtige beslutninger, som rækker ud over den almindelige drift af selskabet.

Mit forslag er derfor som allerede nævnt i foregående kapitel, at man i en lov om statsselskaber erindrer om muligheden for at foreskrive i vedtægterne, at statsselskabet skal have et repræsentantskab, og at man - hvis

denne mulighed udnyttes - giver faste regler herom i statsselskabsloven, så at repræsentantskabets konstitution kommer til at afspejle den politiske sammensætning bag statsselskabet (nærmere bestemt: sammensætningen af det folketingsudvalg, hvorunder statsselskabets virksomhed nærmest hører), hvorved repræsentantskabet bliver en art "politisk følgegruppe", og at dets funktion bliver at kigge bestyrelsen i kortene, når meget vidtgående beslutninger skal træffes. I visse tilfælde, hvor sådanne vidtgående beslutninger ellers skulle forelægges for generalforsamlingen, men hvor dette ville kunne få skadevirkninger for selskabet f.eks. af konkurrencemæssige årsager, kan man foreskrive, at sagen i stedet "kun" skal forelægges for repræsentantskabet.

Gennem en sådan afvejning af de interesser, der er forenet i et statsselskab, sikrer man efter mit skøn dels, at forretningsmæssige hensyn fortsat varetages af den funktionelt uafhængige bestyrelse, dels at de overordnede samfundsmæssige rammer for statsselskabet iagttages, så afstanden mellem på den ene side synspunkterne hos statsselskabets offentlige ejere og på den anden side statsselskabets professionelle ledelse ikke bliver så stor, at der opstår overraskelser for nogen af parterne. Da statsselskabets beslutningsmuligheder ikke må kunne handlingslammes, er det stadig flertallet, der er afgørende, men den foreslåede ordning sikrer, at også afvigende synspunkter vedrørende de overordnede beslutninger bliver taget seriøst i betragtning.

Kan tjenestemænd beordres til at indtræde?

Det har været drøftet, i hvilket omfang en tjenestemand kan beordres til som led i sin stilling at gøre tjeneste i et statsselskabs bestyrelse.

Det hedder i tjenestemandslovens § 18, at "En tjenestemand kan for varetagelsen af de pligter, der følger af tjenestemandsstillingen, samt for sådanne hverv, der må betragtes som led i tjenestemandsstillingen,

kun oppebære sådan løn og andre ydelser, som er fastsat i henhold til §§ 45-47 eller § 55".

Det skulle angiveligt følge af de af mig fremhævede ord, at i de tilfælde, hvor udpegning til bestemte hverv skal foretages af eller efter indstilling fra en statslig styrelse, må der være tale om hverv, der henhører under tjenestemandsstillingen, idet det for en tjenestemand efter denne opfattelse er en helt naturlig del af tjenestepligten at repræsentere sin styrelse.

Jeg må hertil anføre, at jeg langtfra er enig i denne betragtning. Der er efter min opfattelse en afgørende forskel på, om en tjenestemand beordres til at deltage i arbejdet i offentligretlige organer, hvor han skal udøve egentlige offentligretlige funktioner, eller om han ønskes indsat i bestyrelsen for et erhvervsdrivende aktieselskab, hvori han skal udøve privatretlige ledelses- og tilsynsfunktioner, og hvori en række vidt forskellige hensyn og pligter af ganske egenartet juridisk beskaffenhed indgår. I førstnævnte situationstyper er tjenestemanden - bortset fra sådanne råd, navn og andre selvstændigt virkende organer, hvor selve formålet med udpegningen har været at sikre organets funktionelle uafhængighed af ministeren, og hvor stærke lighedstræk til den selvstændige funktion i en bestyrelse derfor kan spores - både underlagt statens direkte instruktionsbeføjelse, rapporteringspligt til staten og beskyttelse mod personlig økonomisk ruin i tilfælde af skadevoldende handlinger (nemlig gennem regresbeskyttelsen i erstatningsansvarslovens § 23), mens medlemmet af et kommercielt aktieselskabs bestyrelse tværtimod skal varetage selskabets interesser, i givet fald også på bekostning af statens, og tillige kan ifalde erstatningsansvar over for selskabet, dets bo, dets øvrige aktionærer eller tredjemand efter de almindelige selskabsretlige erstatningsregler i aktieselskabslovens § 140-143, uden at beskyttelsen i erstatningsansvarsloven i denne anledning må antages at kunne finde anvendelse.

Hertil kommer, at det er et helt fundamentalt selskabsretligt princip, at et bestyrelsesmedlem til enhver tid kan

udtræde af bestyrelsen, jfr. aktieselskabslovens § 50, stk. 1, 1. led, og dette meget vigtige princip - som efter omstændighederne kan blive selve forudsætningen for at kunne frigøre sig fra straf- eller erstatningsansvar, alvorligt tab af anseelse m.v. - må efter min opfattelse ud fra et *lex specialis* princip antages at have forrang frem for den langt mere generelt formulerede citerede bestemmelse i tjenestemandsløven og de hertil knyttede principper. Endog hvor en direktør i et moderselskab kontraktligt forpligter sig til at gøre tjeneste i ét eller flere af selskabets datterselskabers bestyrelser, må det antages, at en sådan forpligtelse - som den pågældende i denne situation endog udtrykkeligt har samtykket i på aftaleretligt niveau - konkret må vige for det grundlæggende selskabsretlige princip om bestyrelsesmedlemmers frie udtrædelsesret. Allerede heraf følger det, at forpligtelsen til at gøre tjeneste i bestemt angivne bestyrelser snarere er af moralsk end af juridisk beskaffenhed.

For at skabe klarhed om spørgsmålet foreslår jeg i mit udkast til en lov om statsselskaber ikke blot, at man lovfæster princippet om frivillig indtræden, men som nævnt nedenfor om de honorarmæssige spørgsmål også, at man lovmæssigt fastslår princippet om honorarmæssig ligestilling med de øvrige i bestyrelsen. Jeg skal i øvrigt tilføje, at jeg anser mine forslag om funktionel uafhængighed, frivillighed i indtrædelse m.v. for at falde godt i tråd med den almindelige udvikling, som synes at kunne spores parallelt med blandt andet den såkaldte tamilsag, nemlig en stadigt mere accentueret understregning af den enkelte offentligt ansattes ret - og refleksmæssigt heraf i et vist omfang tillige pligt - til at "sige fra" over for instrukser, som han eller hun finder forkerte. Denne selvstændighed, som jeg personligt finder er en heldig udvikling, bør også give sig udslag i de tilfælde, hvor staten kunne ønske at bruge sine ansatte i selskabsretlig sammenhæng.

Statslig udpegning efter majoritets-afhændelse?

I tilfælde, hvor statens aktier agtes afhændet, kan der være anledning til at foreskrive i omdannelsesloven - gentaget i selskabets vedtægter - at staten har ret til at udpege ét eller flere af bestyrelsens medlemmer, så længe staten trods aktiesalget bevarer en nærmere defineret tilknytning til selskabet.

Dette gælder således i det selskab, hvortil Statsanstalten for Livsforsikring omdannedes, idet det allerede i udvalgsbetænkningens lovudkast (§ 5, stk. 1) bestemtes, at "Finansministeren kan udpege et medlem af livsforsikringsaktieselskabets bestyrelse, så længe selskabets forsikringsbestand omfatter livsforsikringer, der er dækket af statsgarantien" (d.v.s.: de forsikringer, der var tegnet inden omdannelsen).¹⁰⁸

Der er ikke grund til at gøre indgreb i disse ordninger, som naturligvis må være taget i betragtning af aktiekøbere i forbindelse med prisforhandlinger m.v., og de ikrafttrædelsesregler, som jeg foreslår for en eventuel lov om statsselskaber, gør ikke indgreb i sådanne ordninger, idet ordningerne jo består i selskaber, der ikke (længere) er statsselskaber.

Efter § 3, stk. 7, i lov nr. 384 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. om udnyttelse af kommunal viden¹⁰⁹ kan der ikke indskydes midler i selskaber, hvis vedtægter

¹⁰⁸ For at denne udpegningsret ikke skulle gå tabt for staten i tilfælde af den statsgaranterede forsikringsbestands overdragelse til et andet selskab, bestemtes det endvidere, at udpegningsretten også skulle gælde for bestyrelsen i et livsforsikringsselskab, der får overdraget en livsforsikringsbestand, der er dækket af statsgarantien - men kun, hvis det modtagende selskab indgår i en koncern med det umiddelbart ved omdannelsen stiftede livsforsikringsselskab.

¹⁰⁹ Ikrafttrådt den 1. september 1992, jfr. bkg. nr. 711 af 20. august 1992.

giver andre end selskabsorganerne ret til at udpege medlemmerne til bestyrelsen.

Da lovens § 3, stk. 3, forhindrer kommunen i at opnå en bestemmende indflydelse, må kommunens eventuelle repræsentation i bestyrelsen for et sådant selskab derfor enten sikres ved, at der stemmes sammen med andre aktionærer, sammen med hvem kommunen har flertal ved bestyrelsesvalget, eller kommunens aktier må udgøre en aktieklasse, der vedtægtsmæssigt har ret til på generalforsamlingen at vælge ét eller flere medlemmer til bestyrelsen, idet også sådanne bestyrelsesmedlemmer anses for generalforsamlingsvalgte.

Heller ikke disse spørgsmål har jeg fundet det nødvendigt at foreslå afspejlet i en lov om statsselskaber.

b) Særlige generelle habilitetskrav til bestyrelsesmedlemmer

Af generelle habilitetskrav til bestyrelsesmedlemmer indeholder aktieselskabsloven alene det i §§ 51, stk. 2 og 52, stk. 1 og 2, anførte. Herefter skal bestyrelsesmedlemmer være myndige fysiske personer og flertallet af bestyrelsens medlemmer skal være ikke-direktører og bosat her i landet eller statsborgere i en anden EF-medlemsstat. Herudover kan det enkelte selskab i vedtægterne fastsætte yderligere generelle habilitetskrav.

Af de af redegørelsen omfattede selskaber er det imidlertid kun et fåtal, der har benyttet denne mulighed.

I TV 2 Reklame A/S skal bestyrelsens medlemmer vælges under tilbørlig iagttagelse af, at sammensætningen skal ske under hensyn til medlemmernes mediemæssige, markedsføringsmæssige og forretningsmæssige kvalifikationer - en forskrift, som snarere har karakter af en programerklæring end af en generel habilitetsforskrift.

Bestyrelsesmedlemmerne i Det Danske Luftfartsselskab A/S skal være aktionærer og her i landet bosatte danske statsborgere.¹¹⁰

Bestyrelsens medlemmer i Aktieselskabet Aalborg Rutebilstation skal vælges blandt aktionærerne, og mindst 3 af 5 skal være rutebilejere, der benytter Aalborg Rutebilstation.

Bestyrelsesmedlemmerne i Grønlandsfly A/S og Greenlandair Charter A/S skal være danske statsborgere og have bopæl i Grønland eller i Danmark.¹¹¹

Herudover har et antal selskaber en aldersgrænse for bestyrelsens medlemmer, der svinger mellem 65 år og 72 år.

Da habilitetskravene til bestyrelsens medlemmer skal kunne afpasses efter det enkelte selskabs virksomhed, har jeg ikke i udkastet til lov om statsselskaber indbygget generelle habilitetskrav til bestyrelsesmedlemmerne i statsselskaber, bortset fra en aldersgrænse på 70 år, der ud fra en generel betragtning må anses for hensigtsmæssig.

c) Bestyrelsens formand

Om valg af formand for bestyrelsen i et aktieselskab hedder det ganske kort i AL § 56, stk. 1, at bestyrelsen vælger selv sin formand, medmindre andet er bestemt i vedtægterne.

¹¹⁰ Som det var tilfældet med samme selskabs vedtægtsbestemmelse om udøvelse af stemmeret på generalforsamlingen må også sidstnævnte led heri anses for stridende mod EØF-traktatens art. 7, stk. 1.

¹¹¹ Da begge de nævnte selskaber er grønlandsk indregistrerede aktieselskaber, og da EØF-traktaten som bekendt ikke gælder for den del af det danske rige, der udgøres af Grønland, opstår der i relation til disse selskaber intet problem vedrørende artikel 7.

Bestyrelsesformandens opgave er ifølge AL § 56, stk. 2, at sørge for, at bestyrelsen holder møde, når dette er nødvendigt, og at påse, at samtlige medlemmer indkaldes.

At bestyrelsen selv vælger sin formand, kan som anført fraviges i selskabets vedtægter. De mest almindelige alternativer hertil er, at generalforsamlingen foretager formandsvalget, at formanden findes ved direkte udpegning, eller at bestyrelsens valg af formand kræver samtykke fra f.eks. en offentlig myndighed.

Ser man på alle de af redegørelsen omfattede selskaber, er det den absolutte hovedregel, at bestyrelsen selv vælger sin formand, og at det lovmæssige udgangspunkt således ikke er fraveget. Kun i den gruppe af selskaber, hvor staten er eneejer, afviger man herfra, idet bestyrelsesformanden i disse selskaber i de fleste tilfælde vælges direkte af generalforsamlingen.

At bestyrelsesformanden findes gennem direkte udpegning, eller at ressortministerens godkendelse af formandsvalget er krævet, ses kun undtagelsesvis, og da kun i selskaber, hvor staten er eneejer eller besidder en majoritetsaktiepost.

I Dansk Olie og Naturgas A/S og selskabets datterselskaber skal bestyrelsens valg af formand godkendes af energiministeren.

For Københavns Lufthavne A/S og Det Danske Klasselotteri A/S gælder det, at så længe staten har aktier i selskabet udpeger trafikministeren bestyrelsens formand blandt de generalforsamlingsvalgte bestyrelsesmedlemmer.

Bestyrelsesformanden for Dansk Tipstjeneste A/S udnævnes af skatteministeren.

I Nunaoil A/S udpeges bestyrelsens formand af regeringen og hjemmestyret i fællesskab efter indstilling fra

fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland.

Udgangspunktet for udkastet til lov om statsselskaber er som nævnt, at staten udøver sin indflydelse på sammensætningen af bestyrelsen ved at bruge sin stemmekraft på statsselskabets generalforsamling. Som konsekvens heraf indeholder mit forslag en bestemmelse, der udelukker at bestyrelsesmedlemmer findes ved direkte udpegning. Derimod finder jeg ikke anledning til at afskære muligheden for at foreskrive, at ressortministeren udpeger bestyrelsesformanden blandt de efter ovennævnte principper valgte bestyrelsesmedlemmer.

Jeg ville imidlertid finde det tilrådeligt, at man helt undlod at regulere forholdet og derved blot lod aktieselskabslovens hovedregel være gældende, nemlig at bestyrelsen selv vælger sin formand. Flere af de citerede modeller har jo den skævhed indbygget, at bestemte grupper af bestyrelsesmedlemmer har "monopol" på at være kandidater til posten som bestyrelsens formand, og dette finder jeg principielt ikke heldigt. Hvis man lader medarbejderne være repræsenteret i bestyrelsen - efter mit forslag endog i videre omfang, end hvad selskabslovgivningen kræver for andre selskaber - og hvis man tillige åbner mulighed for en vis minoritetsrepræsentation i bestyrelsen, bør man ikke afskære muligheden for, at f.eks. en medarbejderrepræsentant har bestyrelsens tillid i et sådant omfang, at han eller hun vælges til formand.

d) Bestyrelsens beslutningsmåde (majoritet, quorum)

Aktieselskabslovens § 57 indeholder 3 krav til bestyrelsens beslutningsmåde:

1) For at bestyrelsen er beslutningsdygtig skal over halvdelen af samtlige bestyrelsesmedlemmer være til stede, for så vidt der ikke efter vedtægterne stilles større krav.

2) Bestyrelsen må dog ikke træffe beslutning, uden at så vidt muligt samtlige bestyrelsesmedlemmer har haft adgang til at deltage i sagens behandling.

3) Bestyrelsen træffer beslutning ved simpelt stemmeflertal, for så vidt der ikke efter vedtægterne kræves særligt flertal.

De af redegørelsen omfattede selskaber har som altovervejende hovedregel fastholdt aktieselskabslovens udgangspunkt med hensyn til spørgsmålet om bestyrelsens beslutningsdygtighed, dog i visse tilfælde suppleret med, at formanden og/eller næstformanden skal være blandt de tilstedeværende, for at bestyrelsen er beslutningsdygtig - en efter min opfattelse mindre heldig forskrift.

Skærpede quorumkrav ses typisk i de selskaber, hvor DSB ejer en del af aktiekapitalen, medens resten ejes af private aktionærer. F.eks. er bestyrelserne i Scandlines A/S og A/S Danfragt i likvidation kun beslutningsdygtige, hvis 2/3 af bestyrelsesmedlemmerne er til stede. Samtlige medlemmer skal være til stede, før bestyrelsen for Danrail Consult A/S er beslutningsdygtig. Principielt er sådanne forskrifter mindre hensigtsmæssige fordi de i realiteten indebærer, at et enkelt bestyrelsesmedlem - eventuelt udpeget af en bestemt institution m.v. - kan obstruere bestyrelsens arbejde og derved i tilfælde af uenighed lægge et betydeligt pres på den øvrige bestyrelse.

Også med hensyn til majoritetskravet til bestyrelsesbeslutninger har stort set alle selskaber fastholdt aktieselskabslovens udgangspunkt om et kun simpelt stemmeflertal. Hovedparten af selskaberne har dog valgt at supplere med den i AL § 57, stk. 2, 2. led, anførte mulighed for at gøre formandens stemme udslagsgivende ved stemmelighed.

Skærpede majoritetskrav ses kun undtagelsesvis, og i de selskaber, hvor staten ejer 50% eller mere af aktiekapitalen samt disses datterselskaber, findes kun 2 eksempler.

I GiroBank A/S kræves det til en gyldig beslutning, at mindst halvdelen af bestyrelsens medlemmer stemmer for.

Til vedtagelse af forretningsordenen for Nunaoil A/S og beslutninger om ændringer heri kræves énsstemmighed.

Under hensyn til mit forslag til sammensætningen af statsselskabers bestyrelse har jeg ikke fundet anledning til at foreslå særlige forskrifter for disses beslutningsmåde.

e) Inhabilitet i bestyrelsen

Eftersom der ikke findes specialregler for statslige aktieselskaber, reguleres spørgsmålet om inhabilitet i konkrete sager, såkaldt speciel inhabilitet, af den almindelige regel i AL § 58. Herefter må et bestyrelsesmedlem ikke deltage i behandlingen af spørgsmål om aftaler mellem selskabet og ham selv eller om søgsmål mod ham selv; ej heller om aftale mellem selskabet og tredjemand eller søgsmål mod tredjemand, hvis han deri har en væsentlig interesse, der kan være stridende mod selskabets.

I det omfang bestyrelsens forretningsorden for de af redegørelsen omfattede selskaber har været tilgængelig for mig, synes det at være almindeligt i denne at gentage AL § 58 og hertil føje, at bestyrelsen skal godkende eventuelle aftaler mellem bestyrelsesmedlemmer, suppleanter eller direktører og selskabet, og tillige aftaler mellem selskabet og tredjemand, hvori et bestyrelsesmedlem, en suppleant eller direktør måtte have en væsentlig interesse, der kan være stridende mod selskabets.

Ovennævnte bestemmelse findes i forretningsordenen for bestyrelserne i Dansk Olie og Naturgas A/S, Sund &

Bælt Holding A/S og disse selskabers datterselskaber samt Datacentralen A/S.

Det er indlysende, at der kan opstå tilfælde af speciel inhabilitet for en person, særligt en tjenestemand, der på samme tid beklæder et hverv i et erhvervsdrivende (stats)-selskab og udfører sine offentligretlige funktioner som embedsmand.

Eksempelvis var problemet fremme, da rigsrevisionen i 1988-89 udtrykte betænkelighed ved, at Miljøstyrelsens direktør - der endog "kun" havde referat til departementschefen, ikke til ministeren - beklædte et hverv som medlem af bestyrelsen i et privatejet flyselskab.

Rigsrevisionen påpegede - efter min opfattelse med rette -, at direktørens hverv som medlem af bestyrelsen for et stort privat flyselskab inden for charterflytrafikken kan rejse problemer i relation til styrelsens opgaver vedrørende flystøj og -forurening.¹¹² Det ville i denne forbindelse næppe være en tilfredsstillende løsning blot at henvise til, at direktøren måtte erklære sig inhabil i selskabets bestyrelse, hvis der "skulle opstå en interessekonflikt", idet det tværtimod ville være direktørens virke i styrelsen, ikke i selskabet, der gav anledning til betænkelighederne.

Disse indledende bemærkninger vedrørte rent private selskabers bestyrelser, og spørgsmålet om interessekonflikter desangående løstes gennem en statsministeriel skrivelse til ministrene efter et ministermøde den 13. december 1988, hvorefter chefer i lønrammerne 38-40 skal underrette vedkommende minister, inden de påtager sig bestyrelseshverv i erhvervsdrivende aktieselskaber m.v., hvorefter det skal undergives en konkret vurdering, om et bestyrelseshverv er foreneligt med stillingen.

¹¹² Jfr. rigsrevisionens betænkning 1989 om habilitetsproblemer m.m. for visse tjenestemænd, s. 26.

Hvad særligt angår tjenestemænds deltagelse i statsselskaber, har det af Rigsrevisionen for så vidt angår både helt og delvis statsejede aktieselskaber været antaget, at der "næppe [vil] være mulighed for habilitetskonflikter, idet de pågældende tjenestemænd netop er indsat i aktieselskaberne med henblik på at varetage statens interesser".¹¹³ Jeg må hertil anføre, at jeg under ingen omstændigheder kan være enig i denne betragtning, som efter min opfattelse tager for lidt hensyn til, at et aktieselskab - og da ganske særligt et selskab, hvori staten ikke er eneejer - som konsekvent fremhævet i min redegørelse skal administreres ud fra kommercielle hensyn, og at selskabets, ikke udenforståendes og ej heller statens, interesser herved skal varetages af hvert enkelt bestyrelsesmedlem efter dettes bedste skøn.

Det betegner derfor en fejlslutning at antage, at en af staten indsat tjenestemand ved sine beslutninger i selskabets bestyrelse skal varetage statens interesser; han eller hun skal alene varetage selskabets interesser, men formålet med at indsætte ham eller hende i bestyrelsen er at sikre, at der ved afvejningen af, hvad der i hver enkelt sag tjener selskabet bedst, gerne må indgå en række forskelligartede momenter - ligesom det ministerielt udpegede bestyrelsesmedlem i bankers og sparekassers bestyrelser skal tage overordnede samfundsmæssige interesser med i sine overvejelser, uden at dette dog må forlede den pågældende til at gå ind for en beslutning, som klart strider mod selskabets (her: bankens) kommercielle privatretlige interesser.

At anføre om habilitetsproblemet, at det i virkeligheden ikke eksisterer for de nævnte tjenestemænd, er efter min opfattelse udtryk for en ikke ganske tilstrækkelig hensyntagen til det sæt af lovmæssigt fastlagte spilleregler, som gælder, når man driver virksomhed i selskabsform. Selskabet kan ikke - eller kun i et begrænset omfang, som underordnes de kommercielle hensyn - anvendes som et instrument til direkte varetagelse af statslige interesser;

¹¹³ Jfr. den nævnte beretning fra 1989, s. 27.

hvis en sådan varetagelse - som begribeligvis er helt legitim - ønskes, skal man som tidligere nævnt simpelthen afstå fra at anvende selskabet som retsform og i stedet anvende en statsvirksomhed til det ønskede formål.

Det følger af disse betragtninger, at habilitetsproblemet for tjenestemænd i statsselskabers bestyrelser må antages at have en mere reel og alvorlig karakter, end hvad der blev givet udtryk for i Rigsrevisionens betænkning fra 1989. Når det først er klargjort, at den tjenestemand, der er udpeget af staten til et statsselskabs bestyrelse, som følge af de selskabsretlige spilleregler ikke kan møde op til bestyrelsesmøderne med et bundet mandat, og at han eller hun ikke kan være bundet af instrukser fra staten, må det i konsekvens heraf stå klart, at risikoen for speciel, selskabsretlig inhabilitet i bestyrelsen er en realitet, og det samme gælder naturligvis risikoen for speciel, forvaltningsretlig inhabilitet i tjenestemandens offentligretlige stilling som følge af hvervet i selskabets bestyrelse. Førstnævnte problematik reguleres af AL § 58, sidstnævnte derimod af forvaltningslovens kapitel 2.

Først må man betragte tjenestemandens hverv i bestyrelsen. Om inhabilitet, der skyldes en konkret interessekonflikt mellem selskabets og udenforståendes interesser, hedder det i aktieselskabslovens § 58, 2. led, at "et bestyrelsesmedlem ... må ikke deltage i behandlingen af spørgsmål om ... aftale mellem selskabet og tredjemand eller søgsmål mod tredjemand, hvis han deri har en væsentlig interesse, der kan være stridende mod selskabets". Der er for mig ingen tvivl om, at en ansættelsesmæssig tilknytning mellem et bestyrelsesmedlem og den statslige myndighed, om hvis sagsområde en sag i bestyrelsen drejer sig, jævnligt vil medføre det pågældende bestyrelsesmedlems specielle, selskabsretlige inhabilitet i anliggendet.

Eksempelvis kunne der være tale om, at selskabet afgiver tilbud på eller indgår kontrakt om bestemte opgaver for myndigheden eller på anden måde samhandler med denne om vare- og/eller tjenesteydelser. Statsselskabets ønske skal i en sådan situation, ligesåvel som

ved handel med andre, være at opnå de for selskabet bedst tænkelige kommercielle vilkår, mens omvendt myndigheden forhåbentlig vil være økonomisk interesseret i at "presse" selskabet - en helt legitim interessekonflikt mellem to modstående kontrahenter, blot må der ikke blive lagt falske lodder i vægtskålen noget af stederne, hvilket ville blive tilfældet, hvis den ene kontrahent skaffede sig direkte indflydelse på den anden kontrahents handlemåde ved at gøre sin indflydelse gældende i den anden kontrahents bestyrelse.

Det følger af disse betragtninger, at allerede gældende dansk selskabsret må føre til, at statens repræsentant for det første ikke er underlagt en instruktionsbeføjelse ved sine dispositioner i bestyrelsen, og for det andet rammes af speciel, selskabsretlig inhabilitet ved interessekonflikter mellem selskabet og staten. Når der imidlertid kan rejses så alvorlig tvivl om dette - i og for sig basale - selskabsretlige spørgsmål, må en præciserende lovbestemmelse være i høj grad ønskelig, og jeg har derfor indsat en sådan i mit udkast til en lov om statsselskaber. Bestemmelsen præciserer dog efter min opfattelse alene, hvad der allerede må antages at gælde. Derimod er det en nyskabelse i dansk ret, at jeg - med forbillede i udkastet til 5. selskabsdirektiv, artikel 10, stk. 3 - har foreslået lovfæstet, at den ordinære generalforsamling skal underrettes om bestyrelses- eller direktionsbeslutninger, som direkte eller indirekte berører et bestyrelses- eller direktionsmedlems interesser, og som er truffet i regnskabsårets løb.

Det kan tilføjes, at inhabilitetens indtræden er helt uafhængig af, på hvilken måde bestyrelsesmedlemmet har opnået sit mandat - ved valg (med statens stemmer) på generalforsamlingen eller ved direkte udpegning (foretaget af staten eller andre) til bestyrelsen i henhold til en vedtægtsbestemmelse herom i medfør af AL § 49, stk. 2. 2. pkt. Inhabilitetsbestemmelsen har samme rækkevidde i alle tilfælde, idet det afgørende moment ikke er det formelle spørgsmål om valg- eller udpegningsmåden, men det materielle spørgsmål om interessekonflikten og dens styrke. Men

hvis der er tvivl om, hvorvidt en interessekonflikt konkret foreligger, kan en direkte udpegning rigtignok være et indicium for, at inhabilitet foreligger; med andre ord: inhabilitet vil ofte indtræde på et tidligere stadium for en direkte udpeget end for en generalforsamlingsvalgt. Hvad angår dem, der er valgt i kraft af statens stemmer på generalforsamlingen uden at stå i noget tjenesteforhold til staten, vil de her angivne inhabilitetssituationer normalt ikke opstå.

Det bør derfor sammenfattende fastslås i en lov om stats-
selskaber, at interessekonflikt i bestyrelsen eller direktionen mellem på den ene side statsselskabets og på den anden side et bestyrelsesmedlems, en direktørs eller andres direkte eller indirekte interesser medfører inhabilitet i det omfang, der følger af aktieselskabslovens § 58. Efter denne bestemmelse afgøres det tillige, i hvilket omfang der foreligger inhabilitet hos bestyrelses- eller direktionsmedlemmer, der samtidig har ansættelses- mæssig tilknytning til statslige eller andre myndigheder, med hvem selskabet står i forretningsforbindelse. Underretningen til generalforsamlingen om afgørelser, der træffes i sager, hvori nogen har været erklæret inhabil, er allerede omtalt.

Hvad dernæst angår spørgsmålet om "det omvendte": speciel, offentligretlig inhabilitet hos en person, der både er ansat i det offentlige og samtidig beklæder et hverv som bestyrelses- eller direktionsmedlem i et statsselskabs bestyrelse, bør dette spørgsmål løses ud fra almindelige forvaltningsretlige principper. Det er herom forudsat i rigsrevisors beretning fra 1989,¹¹⁴ at reglerne i forvaltningsloven vil være tilstrækkelige til at imødegå konkrete inhabilitetssituationer.

Selv om dette som udgangspunkt givetvis er rigtigt, må det imidlertid erindres, at risikoen for inhabilitet forstærkes, når det som sket konsekvent i min redegørelse lægges til grund, at selskabsrettens regler fører til, at

¹¹⁴ Jfr. beretningens s. 26.

tjenestemanden i statsselskabets bestyrelse skal varetage selskabets kommercielle interesser uden blot at fungere som statens forlængede arm. Hvis det havde været rigtigt, at den pågældende i bestyrelsen skulle varetage statens interesser efter instruks fra staten, så at der i konsekvens heraf ikke kunne opstå inhabilitet for ham i bestyrelsen, så ville dette tilsvarende medføre, at han kun relativt sjældent ville blive ramt af offentligretlig inhabilitet i sit ansættelsesforhold i staten, eftersom han jo begge steder forfulgte det samme retmæssige mål: statens interesser. Men når statsselskabet tværtimod opfattes som en selvstændig enhed med sine egne interesser og kommercielle mål, vil interessekonflikten langt nemmere kunne opstå også i forbindelse med afgørelsen af konkrete sager i statens tjeneste.

Forenklet udtrykt vil den pågældende, hvis han beklæder et generelt sagområde ("generelle sager"), i hvert fald teoretisk være tilbøjelig til at "gøre livet nemt" for selskaber, hvis virkeområde svarer til statsselskabets, og hvis han beklæder et specielt sagområde ("ekspeditions-sager"), kan der i hvert fald teoretisk opstå risiko for, at sager vedrørende statsselskabets konkurrenter behandles strengere af ham. Disse tendenser er her meget firkantet udtrykt, men det er de også nødsaget til at være, eftersom inhabilitetsreglerne ikke kun er et spørgsmål om, hvor upartisk den pågældende faktisk er, men mindst lige så meget et spørgsmål om, hvor upartisk han fremstår for den konkrete forvaltningsakts adressat og andre interesserede.

Der er ikke noget i disse forhold, som ikke kan håndteres af de meget veludbyggede bestemmelser i forvaltningslovens §§ 3-6, men det forudsætter, man overhovedet gør sig interessekonflikten klar. En lovbestemmelse om spørgsmålet må derfor efter min opfattelse indskrænke sig til at henlede alle parter opmærksomhed på, at sådanne interessekonflikter kan opstå, og til at tilføje, at den således erkendte interessekonflikt løses af forvaltningslovens inhabilitetsregler.

Jeg foreslår således blot, at man i en lov om statsselskaber anfører, at det afgøres efter forvaltningslovens kapitel 2, i hvilket omfang der foreligger inhabilitet hos statsansatte m.v., når de i deres ansættelsesforhold skal behandle sager, hvis udfald kan have direkte eller indirekte betydning for et statsselskab, af hvis bestyrelse eller direktion de er medlemmer, men jeg foreslår tillige en tilføjelse (en programmerklæring, om man vil), hvorefter vedkommende myndighed skal tilstræbe at undgå, at den pågældende person beklæder et generelt eller specielt sagsreferat, som kan give anledning til tvivl om hans upartiskhed, også selv om han ikke er inhabil i streng juridisk forstand efter forvaltningsloven.

f) Ansættelse af direktion

Der henvises til bemærkningerne ovenfor vedrørende relationerne mellem statsselskabets bestyrelse og direktion. Som udgangspunkt er statsselskabets forhold alene reguleret af AL's regler, som i hovedtræk alene foreskriver, at der skal være en direktion på 1-3 medlemmer, medmindre vedtægterne kræver en større direktion (§ 51, stk. 1, jfr. § 4, stk. 2, nr. 5), at flertallet af bestyrelsens medlemmer skal være personer, der ikke er direktører (§ 51, stk. 2), og at en direktør ikke må være formand for bestyrelsen (§ 56, stk. 1, 3. pkt.).

Ud over de generelle bestemmelser i aktieselskabsloven er der i forhold til visse af de af staten dominerede aktieselskaber et krav om, at valget af direktion skal godkendes af den pågældende ressortminister. Dette er således tilfældet for Dansk Olie og Naturgas A/S og dette selskabs datterselskaber, Sund & Bælt Holding A/S og dette selskabs datterselskaber, samtlige privatbaner, Dansk Tipstjeneste A/S, Nunaoil A/S, hvor valget af direktion tillige skal godkendes af Grønlands landsstyre, og endelig Københavns Frihavns- og Stevedoreselskab A/S.

Når man tager i betragtning, at spørgsmålene om ansættelse af, vilkår og kompetence m.v. for samt afskedigelse af direktører er ét af de allermest centrale anliggender at beskæftige sig med for et aktieselskabs bestyrelse, finder jeg det principielt utilrådeligt at foreskrive, at en politisk instans har ubetinget vetoet over for bestyrelsens beslutning om ansættelse af direktør. Selv om ministeren ikke har vetoet mod afskedigelse, får den citerede bestemmelse alligevel en refleksvirkning for afskedigelseskompetencen, som er én af de mest centrale bestyrelseskompetencer i et aktieselskab, fordi ministeren kan nægte at godkende det forslag, som bestyrelsen fremkommer med til afløsning for den afskedigede. Jeg vil efter nøje overvejelse ikke gå så vidt som til at foreslå, at man i en eventuel lov om statsselskaber forbyder vedtægtsbestemmelser som den citerede, men jeg vil generelt stærkt fraråde, at man benytter sig deraf. I hvert fald måtte man supplere med en forskrift om, at ministeren kan forkaste et emne, som der ikke er enighed om i bestyrelsen, men en generel vetoet i et så centralt bestyrelsesanliggende må frarådes.

Som tidligere nævnt foreslår jeg i mit lovudkast, at ingen skal kunne være medlem af både bestyrelse og direktion i et statsselskab. Udkastet til EF's 5. selskabsdirektiv vil forbyde sådanne dobbeltmandater, jfr. artikel 6 (det dualistiske ledelsessystem). Er der et repræsentantskab i statsselskabet, følger det allerede af AL § 59, stk. 2, 2. pkt., at hverken direktører eller bestyrelsesmedlemmer må være medlemmer af repræsentantskabet.

Der er som tidligere nævnt næppe anledning til at fastlægge særlige forskrifter om direktionens forhold for statsselskabernes vedkommende, bortset fra at fastslå både bestyrelsens og direktionens funktionelle uafhængighed af ministeren m.fl. med syvtommersøm, og det må derfor i det hele bero på det enkelte selskabs vedtægter, direktørkontrakterne og eventuelle direktioninstrukser, hvad der skal gælde i det enkelte statsselskab. At optage særlige

forskrifter herom i den enkelte oprettelseslov forekommer ikke særligt praktisk. Hvis forholdet mellem bestyrelse og direktion inden for nogle år bliver mere detaljeret reguleret af lovgivningen som følge af EF's 5. selskabsdirektiv, taler dette som nævnt yderligere imod, at man skulle have en speciel lovgivning om spørgsmålet for statselskabernes vedkommende.

Man kunne som ligeledes omtalt overveje, om man generelt skulle foreskrive åremålsansættelse af direktører (sådan som udkastet til 5. selskabsdirektiv tvingende vil foreskrive for store selskabers vedkommende), men også dette spørgsmål kan efter min opfattelse bedre overlades til bestyrelsens skøn i hvert enkelt statsligt aktieselskab. Netop forholdet til direktionen, ansættelsesvilkår, påbud til direktionen, afskedigelse m.v. er som nævnt blandt de centrale områder for de egentlige overordnede ledelsesfunktioner for bestyrelsen, og en fastlåsning gennem lovgivning forekommer derfor ikke at være hensigtsmæssig.

g) Tavshedspligt

Ej heller hvad tavshedspligten angår, gælder der specialbestemmelser for statslige selskabers vedkommende, og bestyrelses- og direktionsmedlemmer er derfor omfattet af straffebestemmelsen i AL § 160, stk. 1, 2. led, hvorefter blandt andet bestyrelses-, direktions- og repræsentantskabsmedlemmer samt deres suppleanter kan straffes med bøde, hvis de "ubeføjet" - jfr. om dette nøgleord straks nedenfor - røber, hvad de under udøvelsen af deres hverv har fået kundskab om.

Aktieselskabslovens generelle bestemmelser kan suppleres af mere specifikke forskrifter i bestyrelsens forretningsorden. Forretningsordenen for bestyrelserne i Dansk Olie og Naturgas A/S og dette selskabs datterselskaber pålægger således medlemmer af bestyrelsen og disses suppleanter tavshedspligt over for enhver

uvedkommende med hensyn til, hvad de erfarer i deres egenskab af medlem af eller suppleant til bestyrelsen.

En alternativ formulering findes i forretningsordenen for bestyrelsen for Københavns Lufthavne A/S. Herefter har bestyrelsens medlemmer, direktion, revision og kommitterede ubetinget tavshedspligt om det på bestyrelsesmøder passerede og det på møderne fremlagte materiale, dog således at hvert bestyrelsesmøde afsluttes med bestyrelsens bestemmelse om, hvilke punkter af den behandlede dagsorden og forhandlingerne herom der kan offentliggøres, herunder i hvilket omfang, og på hvilken måde og til hvilken kreds - en bestemmelse, som jeg finder så velbegrundet at den bør medtages i lov og/eller vedtægter, netop på grund af samspillet mellem på den ene side tavshedspligten og på den anden side den særlige offentlige interesse, der knytter sig til i hvert fald nogle statslige aktieselskaber.

Også forretningsordenen for bestyrelsen i Datacentrals A/S indeholder bestemmelser om tavshedspligt.

Hvert bestyrelses- og direktionsmedlem i et statsselskab er principielt bundet af samme tavshedspligt, idet den nævnte lovbestemmelse - uanset den enkeltes valg måde og "bagland" - gælder for hvert enkelt bestyrelsesmedlem m.v. Dette udgangspunkt har imidlertid i andre aktieselskaber end de statslige ikke forhindret, at bestyrelsesmedlemmer, der er udpeget som repræsentanter for bestemte aktionærgrupper, investorer m.v., aflægger rapport til deres "opdragsgiver" om forhold i bestyrelsen, der skønnes at være af ganske særlig væsentlighed for opdragsgiveren. Direkte er en sådan beføjelse ikke lovfæstet, men hvis den i praksis accepteres af den øvrige bestyrelse og andre, som kunne have anmeldt forholdet, følger straffriheden allerede af, at tavshedsbruddet i så fald ikke kan betragtes som værende "ubeføjet".

Denne accept er i praksis kommet så vidt, at det endog i børsnoterede selskaber, hvor tavshedspligten som følge af

risikoen for ulovlig videregivelse eller udnyttelse af intern viden ellers er særlig betydningsfuld, synes at være accepteret - ikke blot som noget, man ser igennem fingre med, men som noget, der angiveligt skulle kunne betragtes som retmæssigt, altså som "beføjet" i § 160's forstand - at "drøftelse af selskabets forhold med bestyrelsesmedlemmets umiddelbare 'bagland' som udgangspunkt må være omfattet af begrebet 'normalt led i vedkommendes funktion'"¹¹⁵, og at en sådan drøftelse derfor skulle være retmæssig.

Jeg føler mig ikke fuldstændig overbevist af argumentationen bag denne antagelse, og jeg vil i hvert fald antage, at der ikke er nogen adgang for det særligt udpegne bestyrelsesmedlem til at anlægge et selvstændigt skøn over spørgsmålet, men at det i hvert enkelt tilfælde må være bestyrelsen selv, der - om fornødent ved almindelig flertalsbeslutning - afgør, i hvilket omfang det kan accepteres, at ét eller flere bestyrelsesmedlemmer orienterer nogen, til hvem de har en særlig tilknytning, om bestemt afgrænsede spørgsmål vedrørende bestyrelsens arbejde og beslutninger. Hvis en sådan accept fra bestyrelsen som organ foreligger - og denne accept kan vel efter omstændighederne være stiltiende, men den vil altid kunne tilbagekaldes af bestyrelsen - er handlemåden næppe "ubeføjet" i § 160's forstand.

Det har gennem årtier været drøftet, om tavshedspligten brydes af en underretningspligt for det enkelte, statsligt udpegne bestyrelsesmedlem over for vedkommende minister. I bekræftende fald er der altså ikke blot tale om, at bestyrelsesmedlemmet har en ret til at meddele oplysninger videre, men at bestyrelsesmedlemmet forvaltningsretligt (og ansættelsesretligt) har en pligt dertil, og som refleksvirkning heraf må der selskabsretligt bestå en ret til meddelelsen. I det omfang et sådant spørgsmål besvares bekræftende, må det erindres, at der er en meget nøje

¹¹⁵ Jfr. Børsudvalgets betænkning nr. 1216/1991 om insiderhandel, s. 53. Se endvidere herom Mette Winther Nielsen og Erik Werlauff i "Lov og ret" 1992/2 s. 7ff, særligt s. 11.

sammenhæng mellem en sådan underretningspligt og en beføjelse for ministeren til at give konkrete instrukser over for vedkommende bestyrelsesmedlem. Efter min opfattelse må der svares benægtende til begge disse spørgsmål, men forholdet er som tidligere nævnt ikke definitivt afklaret efter gældende ret.

Hvad spørgsmålet om underretningspligt angår, har Folketingets Ombudsmand - omend ud fra ret konkrete omstændigheder - antaget,¹¹⁶ at der for statens repræsentanter i bestyrelsen for Det Danske Luftfartsselskab A/S bestod underretningspligt over for ministeren vedrørende selskabets da opståede betydelige økonomiske vanskeligheder. Det har på den ene side hertil været fremført, at ombudsmandsafgørelsen måtte bero på de konkrete udnævnelsskrivelser i DDL-sagen,¹¹⁷ men heroverfor er det - efter min opfattelse med rette - gjort gældende,¹¹⁸ at de konkrete skrivelser ikke kan have været afgørende. På dette grundlag synes der i de senere år at have udkrystalliseret sig den retsopfattelse, at der er en underretningspligt, og i nær sammenhæng hermed antages der som nævnt også at bestå en instruktionsbeføjelse.

I hvert fald hvad instruktionsbeføjelsen angår, vil jeg bestemt antage, at spørgsmålet må besvares benægtende, og jeg vil være tilbøjelig til at gøre det samme for underretningspligtens vedkommende. Bestyrelsesmedlemmer er lige-stillet,¹¹⁹ og de selskabsretlige spilleregler er således udformet, at der ikke består nogen ret for en aktionær, end ikke for en hovedaktionær, til at få oplysninger direkte

¹¹⁶ Jfr. Ombudsmandens beretning 1961, s. 156f.

¹¹⁷ Således justitsministerens redegørelse til Folketinget på statsministerens vegne, jfr. FT 1961/62, sp. 4868ff.

¹¹⁸ Jfr. W. E. von Eyben i "Festskrift til Borum" (1964) s. 131ff.

¹¹⁹ Således udtrykkeligt artikel 10a, stk. 1, i udkastet til 5. selskabsdirektiv, der må antages at svare til den gældende danske retstilstand - alene med nogle modifikationer, som er uden betydning i nærværende sammenhæng.

fra noget bestyrelsesmedlem. Selv når staten er eneaktionær, og selv hvis 12. selskabsdirektiv antages at kunne indfortolkes direkte i AL § 65, stk. 1, indebærer eneaktionærens ret til at springe generalforsamlingen over som selskabsorgan ikke nogen refleksmæssig ret til at få informationer direkte fra det enkelte bestyrelsesmedlem.

Dette udgangspunkt er imidlertid ikke undtagelsesfrit. Hvis der synes at foregå egentlige ulovligheder i bestyrelsen, måske endog strafbare forhold, som successivt dræner selskabets kapital, vil der utvivlsomt for ethvert bestyrelsesmedlem - ikke blot for de statsligt udpegne - være en pligt til at underrette den eller dem, der kan tage affære, efter omstændighederne fagministeren, for at undgå (yderligere) tab for selskabet. En sådan retstilstand er ikke specifik for statsselskaber, men må gælde i ethvert selskab, og den baserer sig ikke på et fromt samfundsmæssigt ønske om at få enhver lovovertræder draget til ansvar, men derimod på et basalt selskabsretligt ønske om at bevare selskabets formue.

Hertil kommer, at i det omfang man betragter staten således, at den på adskillige - men ikke alle - områder svarer til et moderselskab, vil der efter AL § 55, 2. led, eller denne bestemmelses analogi eksistere en pligt for statsselskabets bestyrelse (dvs.: bestyrelsen som sådan, ikke for enkelte statsligt udpegne bestyrelsesmedlemmer) til at give vedkommende minister de oplysninger, som er nødvendige for vurderingen i hvert fald af statsselskabets formueforhold m.v.

Jeg har i mit lovudkast nedfældet retningslinier som supplement til aktieselskabslovens almindelige regler, idet min grundtanke hermed er, at tavshedspligten som udgangspunkt skal binde alle bestyrelsesmedlemmer, men at statsselskabets vedtægter på den anden side skal kunne dispensere herfra under forudsætning af, at tavshedspligten "overføres" til oplysningernes modtager, og at staten ejer mindst 75% af aktiekapitalen. Endvidere har jeg - da det er tvivlsomt, i hvilket omfang der kan analogiseres fra koncernforhold - fastlagt oplysningspligter svarende til et

datterselskabs bestyrelses oplysningspligt overfor et moderselskab.

Endelig har jeg i den særlige bestemmelse om, hvad bestyrelsen er pligtig at forelægge for generalforsamlingen, medtaget sådanne situationer, hvor et statsselskabs forhold udvikler sig således, at kapitaltilførsel synes at blive nødvendig. Disse bestemmelser vil efter min opfattelse på den ene side være tilstrækkelige til, at der som udgangspunkt påhviler hvert bestyrelsesmedlem i et statsselskab samme tavshedspligt som i andre selskaber, men på den anden side sikre, at en - åbenbart uacceptabel - situation som i DDL-sagen, hvor staten svævede i uvidenhed om DDL's vanskeligheder trods to departementscheferes sæde i DDL's bestyrelse, undgås.

Jeg har for en sikkerheds skyld tillige foreslået, at såfremt den samlede bestyrelse ikke opfylder sin pligt til at indbringe spørgsmål af den nævnte art for generalforsamlingen og dermed tilvejebringe parlamentarisk indsigt i spørgsmålet, har det enkelte bestyrelsesmedlem pligt til - efter afgivelse af forgæves opfordring til den samlede bestyrelse - at underrette vedkommende minister. Jeg finder, at der med sådanne bestemmelser vil være tilvejebragt en passende balance mellem parlamentariske hensyn og selskabsretligt kommercielle hensyn.

Der er intet til hinder for at bryde disse hovedregler gennem den særlov, hvorved et statsselskab oprettes. F.eks. lovfæstede der i § 5, stk. 2, i lov nr. 197 af 16. juni 1961 om statsstøtte til SAS en sådan underretningspligt for statslige bestyrelsesmedlemmer i SAS, men det bør i denne forbindelse erindres, at SAS ikke er et selvstændigt aktieselskab, men et interessentskabslignende, for så vidt statstilknyttet samarbejde mellem nordiske luftfartsselskaber, og alt for vidtgående paralleller til egentlige stats-aktieselskaber bør derfor ikke drages.

Samtidig med disse tiltag har jeg benyttet lejligheden til at fastslå, at bestyrelsesmedlemmerne ikke kan bindes af

instrukser fra deres opdragsgiver(e). Hermed vil jeg gerne søge at undgå, at statsselskabets bestyrelse bliver et forum for udveksling af synspunkter i henhold til nogle fra starten bundne mandater, hvilket for enhver pris bør undgås i et erhvervsdrivende selskabs bestyrelse.

Det følger af disse betragtninger, at jeg er skeptisk over for den juridiske holdbarhed af nogle af de bemærkninger, som Justitsministeriet fremsatte i sin redegørelse af 19. august 1991 i tilslutning til statsrevisorernes beretning nr. 6/1989. I ministeriets redegørelse blev det for det første fastslået, at videregivelse af oplysninger fra bestyrelsesmedlemmer kan finde sted, hvis dette følger af anden lovgivning; dette volder naturligvis ikke problemer.

Dernæst antog ministeriet imidlertid, at videregivelse kan - efter omstændighederne skal - finde sted, hvis de statslige repræsentanter er direkte udpeget til selskabets bestyrelse for at varetage statslige interesser (AL § 49, stk. 2, 2. led) og hvis de pågældende tillige er udpeget som medlem af bestyrelsen i kraft af deres tjenesteforhold til staten.

Jeg er som nævnt ikke enig i denne betragtning, som dels er egnet til at skabe retsusikkerhed, dels indfører en uhjemlet sondring mellem tavshedspligten for bestyrelsesmedlemmer, der er valgt af staten i kraft af dennes stemmer på generalforsamlingen, og andre, som er direkte udpeget af staten i henhold til vedtægtsbestemmelse (§ 49, stk. 2, 2. led). Selv om f.eks. medarbejderrepræsentanter er indsat i en bestyrelse blandt andet for at varetage medarbejderinteresser, indebærer dette jo heller ikke på nogen måde, at deres tavshedspligt skulle være afsvækket i forhold til deres kolleger på arbejdspladsen.¹²⁰

Tværtimod gælder det medarbejderrepræsentanter såvel som andre "interesserepræsentanter" i bestyrelsen, at de må

¹²⁰ Jfr. forudsætningen herom i §§ 33-34 i bekendtgørelsen om selskabsrepræsentation.

affinde sig med, at bestyrelsen (om fornødent ved flertalsbeslutning) træffer beslutning om at informere omverdenen om selskabets anliggender. At man i praksis har tolereret - eller direkte fundet det ønskeligt - at f.eks. repræsentanter for bestemte investorer i relevant omfang informerer deres "bagland", indebærer på ingen måde, at der herved er skabt en retssædvane for noget sådant.

Når Justitsministeriet endvidere antager eksistensen af en pligt i kraft af tjenesteforholdet for et fagministeriums repræsentanter i et statsselskabs bestyrelse til at viderebringe oplysninger i relevant omfang til fagministeren, må jeg ligeledes være uenig heri, idet de forvaltningsretlige tjenesteforskrifter her må vige for det selskabsretlige forhold. Dette må i hvert fald gælde ved delejede, meget muligt endog ved helejede statsselskaber.

Det må derfor stå fast, at der er behov for præciserende bestemmelser, og sådanne har jeg som nævnt forsøgt at formulere i lovudkastet.

h) Vederlag til bestyrelse og direktion

Efter AL har bestyrelsesmedlemmer ikke automatisk noget honorarkrav. Ønskes der honorar, kan der enten træffes individuel beslutning hvert år eller fastsættes generelle bestemmelser derom i vedtægterne. Vedtægtsbestemmelserne kan endog udformes, så bestyrelsen selv fastsætter sit honorar, hvilket bl.a. er tilfældet i GiroBank A/S.

Om vederlag til bestyrelses- og direktionsmedlemmer i et statsselskab gælder almindelige selskabs- og aftaleretlige regler, herunder særligt AL § 64, hvorefter der både kan være tale om løn eller tantième eller en kombination heraf. Vederlaget må ikke overstige, hvad der anses for sædvanligt efter hvervets art og arbejdets omfang, samt hvad der må anses for forsvarligt i forhold til selskabets - og, i moderselskaber, koncernens - stilling.

Ovenfor har jeg drøftet spørgsmålet om, i hvilket omfang det kan pålægges tjenestemænd at beklæde bestyrelseshverv i et statsselskab, jfr. herved tjenestemandslovens § 18, og jeg har herom anført, at jeg ikke kan tilslutte mig nogle fremførte udtalelser om, at noget sådant skulle kunne pålægges tjenestemanden. Jeg har herved lagt vægt på, at det grundlæggende selskabsretlige princip om fri udtrædelsesret for bestyrelsesmedlemmer (AL § 50, stk. 1, 1. pkt.) må tillægges absolut forrang, også når henses til risikoen for straf- eller erstatningsansvar, tab af anseelse m.v. Af disse betragtninger vil det dernæst følge, at det heller ikke kan pålægges tjenestemanden at udføre et bestyrelsesarbejde vederlagsfrit; tjenestemandslovens § 18 har jo netop til formål at fastlægge, at hvis et hverv må betragtes som et led i tjenestemandsstillingen, da skal vederlaget derfor anses for at være indbefattet i det almindelige tjenestemandsvederlag, men når bestyrelseshvervet netop ikke er et led i tjenestemandsstillingen, hvortil tjenestemanden ville kunne beordres, skal det i givet fald - hvis tjenestemanden accepterer at påtage sig det - vederlægges. Finansministeriets cirkulære af 4. juni 1986 om særskilt vederlæggelse m.v. kan ikke gøre nogen forskel heri.

Domstolspraksis om medarbejderes bestyrelsesvederlag har - efter min mening med rette - udviklet sig fra en mere unuanceret opfattelse af, at når hvervet alligevel kunne udføres i arbejdstiden, var det sagligt begrundet at afskære vederlag til medarbejderne,¹²¹ til en korrekt opfattelse af, at bestyrelseshvervet uanset tidsmæssig placering og tidsforbrug skal honoreres som følge af ligheds- og ansvarsrisiko-betragtninger.¹²² Denne udvikling i retsopfattelsen må efter min opfattelse få betydning, også når det gælder tjenestemands arbejde i statsselskabers bestyrelser, og for at skabe klarhed desangående foreslår jeg i mit udkast til en lov om statsselskaber, at man lovfæster både princippet om

¹²¹ Jfr. UfR 1987.51 Ø, der kritiseredes af Erik Werlauff i UfR 1987 B s. 231ff.

¹²² Jfr. UfR 1990.271 Ø, der følger den nævnte kritik.

frivillig indtræden og om honorarmæssig ligestilling med de
øvrige i bestyrelsen.

14) Statsselskabets og dets selskabsorganers retsforhold til omverdenen, herunder spørgsmål om bestyrelses- og direktionsansvar

a) Tegningsbeføjelse

Aktieselskabslovens almindelige tegningsregel findes i § 60, stk. 2. Herefter forpligtes selskabet ved retshandler, som på selskabets vegne indgår af den samlede bestyrelse eller af et medlem af bestyrelsen eller af en (registreret) direktør.

AL § 60, stk. 3, føjer hertil, at den tegningsret der tilkommer det enkelte medlem af bestyrelsen eller direktionen - men ikke den tegningsret, der tilkommer den samlede bestyrelse - kan begrænses i vedtægterne, således at tegningsretten kun kan udøves af flere medlemmer i forening eller af et eller flere bestemte medlemmer hver for sig eller i forening - anden begrænsning i tegningsretten kan ikke registreres.

De fleste selskaber, og således også de af denne redegørelse omfattede statsselskaber, har benyttet muligheden i AL § 60, stk. 3, for at begrænse bestyrelsesmedlemmers og direktørers lovmæssige individuelle tegningsret.

At hovedparten af de selskaber, der indgår i redegørelsen, vedtægtsmæssigt har begrænset den individuelle tegningsret, er til gengæld også det nærmeste, man kommer en "hovedregel" på dette område. Indholdet og formuleringen af de enkelte selskabers tegningsregel varierer således ganske betydeligt. Skulle man pege på en tegningsregel, der i

hvert fald ikke er ualmindelig for de selskaber, hvor staten er eneejer, måtte det blive følgende:

"Selskabet tegnes af 3 medlemmer af bestyrelsen i forening (hvoraf dog én skal være bestyrelsens formand eller næstformand) eller af bestyrelsens formand eller næstformand i forening med en direktør." - En sådan tegningsregel, som vistnok ikke er usædvanlig i selskaber med en større og relativt "blandet" sammensat bestyrelse, sikrer altså, at formand/næstformand altid skal være med til at tegne, og at én direktør "opvajer" 2 bestyrelsesmedlemmer som med-tegningsbe-føjede.

Der er dog også eksempler på selskaber, der har valgt at bevare den lovmæssige individuelle tegningsret for direktører. Dette gælder bl.a. Tele Sønderjylland A/S, Telecom A/S og Fyns Telefon A/S samt en del af selskaberne under SAS-konsortiet.

I forhold til statsselskaber giver spørgsmålet om den eksterne tegningsbeføjelse slet ikke anledning til problemer af samme omfang, som det er tilfældet med selskabets interne beslutningsprocedurer, og jeg har derfor ikke fundet behov for særlige forskrifter for statsselskabers tegningsregel, og da AL's tegningsregler i vidt omfang udspringer af 1. selskabsdirektiv, ville det også være betænkeligt at give særregler derom.

b) Bestyrelses- og direktionsansvar

Når ingen særlov indeholder afvigende forskrifter derom, vil bestyrelses- og direktionsmedlemmernes civilretlige (erstatningsretlige) ansvar for skade opstået i anledning af deres virke i det statslige selskab være reguleret af de generelle forskrifter i AL §§ 140-144. Det følger heraf, at erstatningsrettens almindelige betingelser (culpa, rets-

stridighed, kausalitet, adækvans, påvisning af tab m.v.) skal være opfyldt, for at ansvar kan pålægges.

Ansvarsmæssig betydning af statslig instruks.

Hvad der specielt er af interesse i nærværende sammenhæng, er spørgsmålet om, i hvilket omfang erstatningsansvaret kan antages at blive påvirket af, at staten eventuelt har gjort indgreb i selskabets ledelsesforhold gennem konkrete instrukser på - eller endog udenom - generalforsamlingen. Man må opdele spørgsmålet i følgende situationstyper:

- a) Instrukserne m.v. er givet bestyrelsen uden om selskabets generalforsamling (og uden at der i 100% ejede statsselskaber har været truffet beslutninger af eneaktionæren, som er nedfældet skriftligt og trådt i generalforsamlingens sted; som følge af 12. selskabsdirektiv må en sådan fremgangsmåde i et helejet selskab sidestilles med den formelle afholdelse af generalforsamling). - Her er det udelukket at statuere ansvarsfrihed for bestyrelsesmedlemmerne, idet de simpelthen burde have nægtet at bringe instruksen til udførelse, hvis de måtte indse, at instruksen kunne blive tabforvoldende for selskabet. Er staten selskabets eneaktionær, vil bestyrelsesmedlemmernes principielle erstatningspligt imidlertid blive afpareret af den omstændighed, at det var staten selv (en minister, en departementschef), der gav instruksen, og at et tab, der alene rammer det (solvente) statsselskab og dermed dets eneaktionær staten, derfor ikke kan udløse erstatningspligt for de pågældende. Et erstatningssøgsmål fra selskabet, anlagt efter beslutning af selskabets af staten beherskede generalforsamling, må derfor føre til frifindelse. Er der derimod mindretalsaktionærer, vil bestyrelsesmedlemmerne ifalde erstatningspligt, uanset at instruksen kom fra hovedaktionæren: staten, og efter grundsætningen i aktieselskabslovens § 142 vil staten tillige selv kunne ifalde erstatningspligt for den direkte instruks til ledelsen. Tænker man sig for fuldstændig-

heds skyld den - forhåbentlig helt teoretiske - situation, at statsselskabet rammes så hårdt, at det må opløses som insolvent, og at långivere, leverandører m.v. fra ind- og udland lider tab, som staten ikke erklærer sig indstillet på at inddække, vil også sådanne skuffede kreditorer, i lighed med eventuelle minoritetsaktionærer, kunne rejse erstatningskrav mod bestyrelsen og direktionen.

- b) Instrukserne er givet til bestyrelsen gennem formel beslutning på selskabets generalforsamling (hvormed i denne forbindelse som nævnt må sidestilles en beslutning, som staten i et 100% statsligt selskab har truffet og nedfældet skriftligt uden at holde generalforsamling, jfr. artikel 4, stk. 1, i 12. selskabsdirektiv). - Her ville det efter tysk ret til sammenligning gælde, at et tab, der alene rammer selskabet selv, ikke dets kreditorer, ikke kan kræves erstattet, når tabet hidrører fra en beslutning truffet af selskabets egen generalforsamling, jfr. den tyske aktieselskabslovs § 93, stk. 4. Efter dansk ret må man imidlertid sondre mellem på den ene side (1) beslutninger, der strider mod lovregler, f.eks. fordi de indebærer maskeret udlodning fra selskabet eller åbenbart begunstiger andre på selskabets bekostning, og på den anden side (2) beslutninger, der blot synes ukloge, uhensigtsmæssige - og dermed potentielt tabforvoldende. De egentlige retsstridige beslutninger har bestyrelsen pligt til at nægte at efterkomme, jfr. AL § 63, stk. 1, 2. led, og forsømmes denne censurer eller filterfunktion, kan der opstå erstatningspligt. De "kun" uhensigtsmæssige beslutninger kan i modsætning hertil formentlig ansvarsfrit efterkommes.¹²³
- c) Instrukserne er givet i et selskab, hvis regelgrundlag understreger ledelsens uafhængighed. Det regelgrundlag, der fastslår denne pligt, kan være oprettelsesloven, en særlig lov på det pågældende aktivitetsom-

¹²³ Således Erik Werlauff: Generalforsamling og beslutning (1983) s. 589.

råde, særlige forskrifter i fællesskabsretten, selskabets vedtægter eller en kombination heraf. - Her vil bestyrelsen aldrig til støtte for sin ansvarsheden kunne henvise til nogen instruks fra en aktionær på eller udenom generalforsamlingen, og som eksempel herpå kan på ny fremhæves forskrifterne i direktiv 91/440/EØF om udviklingen af jernbanevirksomheder i EF, hvorefter ledelsesmedlemmernes uafhængighed og ansvar skal tilsikres. Efterhånden som dette princip vinder indpas på flere og flere aktivitetsområder, hvilket må antages at ville blive tilfældet, vil ledelsesmedlemmernes ansvar derfor skulle vurderes uafhængigt af eventuelle (i sig selv retsstridige) instrukser fra staten som hoved- eller eneaktionær i selskabet.

Statsligt udpegne bestyrelsesmedlemmer.

Der er i dele af den hidtidige litteratur om ansvarsspørgsmålet opstillet en sondring mellem bestyrelsesmedlemmer, der er valgt af generalforsamlingen (dvs.: med ministeriets stemmekraft), og bestyrelsesmedlemmer, der er udpeget direkte af ministeren, og som dermed angiveligt skulle være undergivet hans instruktionsbeføjelse. Om disse udpegte medlemmer har Justitsministeriet antaget,¹²⁴ at "Selv om instruktionsbeføjelsen må udøves under hensyntagen til de selskabsretlige regler, kan dette ikke anses for nogen afgørende begrænsning i instruktionsretten, og det kan næppe udelukkes, at staten i sin egenskab af arbejds- og hvervgiver kan komme til at hæfte for det erstatningsansvar, som bestyrelsesmedlemmet måtte pådrage sig ved at handle uforsvarligt eller ved at tilsidesætte sin tilsynspligt som bestyrelsesmedlem" [min fremhævelse].

I et senere notat har Justitsministeriet fremstillet den nævnte hæftelsesmulighed som noget mere nærliggende end i

¹²⁴ I et notat af 18. august 1983 om statens ansvar for fejl begået af statsligt udpegede medlemmer af bestyrelser i aktieselskaber.

1983-notatet, og ministeriet har samtidig antaget, at denne principalhæftelse må indebære, at erstatningsansvarslovens regler om, at hvervtageren som hovedregel ikke selv hæfter, tillige må finde anvendelse.

Det hedder herom i det seneste notat fra ministeriet om spørgsmålet:¹²⁵ "Efter Justitsministeriets opfattelse må det således formentlig antages, at en ret for ministeren til at instruere den person, som ministeren har udpeget til medlem af et aktieselskabs bestyrelse, vil betyde, at staten som arbejds- eller hvervgiver vil hæfte for de uforsvarlige skadevækkende handlinger, som bestyrelsesmedlemmet foretager under udførelsen af sit arbejde i bestyrelsen" [min fremhævelse]. - Og videre i samme notat: "Statens hæftelsesansvar vil endvidere som nævnt betyde, at det pågældende bestyrelsesmedlems personlige ansvar kan lempes efter erstatningsansvarslovens § 19, stk. 3, jfr. § 20, og § 23. ..." [min fremhævelse].

Det er i øvrigt næppe helt korrekt at fremstille sidstnævnte konsekvens som en lempelsesmulighed; realiteten i de citerede lovbestemmelser er, at den underordnede som altovervejende hovedregel slet ikke er ansvarlig selv, hverken over for skadelidte eller (regrespligtig) over for sin hvervgiver.

Det fremgår af notatet, at dettes konklusioner er knyttet meget nært til den eventuelle eksistens af en instruktionsbeføjelse for ministeren, idet det afslutningsvis herom hedder:

"Hvis ministeren ikke har instruktionsbeføjelse over for den person, som ministeren har udpeget til medlem af bestyrelsen i et aktieselskab, vil der derimod efter Justitsministeriets opfattelse næppe i almindelighed kunne etableres et sådant over- og underordnet-

¹²⁵ Justitsministeriets notat af 9. marts 1992 om statens hæftelsesansvar for fejl begået af statsligt udpegede bestyrelsesmedlemmer i aktieselskaber.

sesforhold mellem ministeren og det pågældende bestyrelsesmedlem, at staten vil kunne pådrage sig et hæftelsesansvar for den uforsvarlige skadegørende adfærd, bestyrelsesmedlemmet måtte udvise" [min fremhævelse].

Rigsrevisionen har - omend tilsyneladende under betydeligt større tvivl om retstilstanden, end hvad Justitsministeriet fremfører - givet udtryk for et noget lignende syn på hæftelsesspørgsmålet.¹²⁶

Det hedder hos Rigsrevisionen, at "Det er næppe afklaret i praksis, om husbondreglen i DL 3-19-2 ... også gælder for tjenestemandens udøvelse af selskabs-hvervet. Men det er formentlig vanskeligt at pege på hensyn, der skulle tale for at indskrænke statens ansvar til alene at gælde for embedshvervet. Antagelsen af en underretningspligt og en instruktionsbeføjelse taler også for at lade husbondansvaret omfatte hele tjenestemandens virke" [min fremhævelse].

Sidstnævnte tilføjelse viser den meget nære sammenhæng mellem antagelsen om, at fagministeren skulle have kompetence til at give en tjenestemand konkrete instrukser om, hvordan han skal disponere i et erhvervsdrivende aktieselskab, at en sådan antagelse nødvendigvis trækker en pligt for tjenestemanden til at holde ministeren orienteret om, hvad der sker på de ellers fortrolige møder i bestyrelsen, og at disse - efter min opfattelse ikke holdbare - antagelser atter trækker antagelsen om en statslig hæftelse for tjenestemandens fejl og forsømmelser i bestyrelsen med sig.

Til de citerede bemærkninger skal jeg anføre, at jeg - trods de reservationer, som den citerede tekst, og da særligt Rigsrevisionens udtalelse, forsigtigvis indeholder - ikke er enig hverken i præmisserne eller konklusionerne. Der eksisterer efter min opfattelse ikke nogen instruk-

¹²⁶ Jfr. beretningen fra 1989 om habilitetsproblemer m.m. for visse tjenestemænd, s. 28f.

tionsbeføjelse for ministeren over for enkelte bestyrelsesmedlemmer, uanset om disse er valgt på generalforsamlingen på ministeriets stemmer i selskabet eller udpeget direkte af ministeren, og uanset om der er udpeget tjenestemænd, overenskomstansatte eller personer helt uden for statens hierarki.

I det øjeblik den pågældende vælges eller udpeges til bestyrelsen, følger det af almindelige selskabsretlige grundsætninger, at han eller hun ikke i sit hverv i bestyrelsen kan bindes hverken juridisk eller etisk af bestemte instrukser, men stedse skal følge sin egen opfattelse (som dannes på grundlag af lov, vedtægter og faktisk situation) af, hvad der i hver enkelt beslutningssituation tjener selskabets interesser bedst.¹²⁷

Følgelig foreligger der ikke det traditionelle over/underordningsforhold, som er det karakteristiske for Danske Lovs 3-19-2 og for de hermed sammenhængende regresbestemmelser m.v. i erstatningsansvarsloven, og følgelig bliver det ikke relevant at drøfte hverken statens hæftelse for den pågældendes fejl eller lempelse af den pågældendes ansvar på grundlag af disse regler. - Justitsministeriets notat er hovedsageligt forvaltningsretligt, ikke selskabs-

¹²⁷ Dette forhold vil blive lovfæstet, når 5. selskabsdirektiv (og den på dette punkt tilsvarende SE-forordning) er gennemført, jfr. direktivudkastets artikel 10a, stk. 2, hvorefter alle bestyrelses- og direktionsmedlemmer skal udøve deres beføjelser (deres hverv) i virksomhedens interesse under behørig hensyntagen til aktionærernes og medarbejdernes interesser. Fra denne regel om at varetage selskabets interesser vil der - indtil koncernreglerne er koordineret inden for EF - alene blive gjort en undtagelse for egentlige datterselskabers vedkommende, jfr. artikel 63b, stk. 1, litra b, hvorimod der ikke tilsigtes gjort nogen undtagelse for statsligt beherskede eller andre offentligretligt forankrede selskabers vedkommende (skønt direktivudkastet i artikel 63d har en række undtagelser i andre henseender for visse særegne selskabstyper). - Også fremkomsten af artikel 10a, som vil skulle gennemføres i dansk ret (hvor undtagelsen i artikel 63b indtil videre vil være uden betydning), taler for, at der ikke må opbygges retlige konstruktioner, som indebærer, at visse bestyrelsesmedlemmer kan tilpligtes at varetage andre interesser, end hvad der efter deres skøn er bedst for selskabet og dermed for dets aktionær(er) og medarbejdere.

retligt forankret, og det tager efter min opfattelse generelt for lidt hensyn til de særlige kompetenceforhold, der behersker selskabsretten, og som medfører, at parallel-ler fra DL 3-19-2 og erstatningsansvarsloven er meget problematiske at drage.

Hvis man accepterede tanken om, at tjenestemænd, som i kraft af fagministeriets ønske er indsat i et statsselskabs bestyrelse, var underlagt en instruktionsbeføjelse, måtte dette ikke blot gælde dem, der i henhold til lov- eller vedtægtsbestemmelse var direkte udpeget af ministeren, men tillige dem, der i kraft af statens stemmeflertal er indvalgt i bestyrelsen via statsselskabets generalforsamling. I så fald ville man i mange statsselskaber komme i den situation,

at et flertal af medlemmerne af statsselskabets bestyrelse var underlagt instruktionsmyndighed fra staten,

at bestyrelsen som organ derfor i realiteten arbejdede med et bundet mandat,

at staten hæftede for samtlige tabforvoldende bestyrelsesfejl, og

at der hos et flertal af bestyrelsen som overvejende hovedregel ikke var noget personligt ansvar for fejl og forsømmelser, nemlig som følge af regres-udelukkelsen i erstatningsansvarslovens § 19, stk. 3, og § 23.

Sådanne resultater er i åbenbar modstrid med helt grundlæggende selskabsretlige principper, og det er derfor uacceptabelt, hvis der ikke kan påvises specifikke lovbestemmelser, der fører til sådanne resultater - og dette mener jeg ikke er tilfældet. Hvis sådanne forskrifter eksisterede, måtte de endog vige, så snart 5. selskabsdirektiv blev gennemført, eller så snart et statsselskab efter gennemførelsen af SE-forordningen kunne ønske at omdanne sig til et europæisk aktieselskab for derigennem at styrke sit image, sin markedsstilling m.v.

Når en tjenestemand på ministerens ordre indtræder i et selvstændigt offentligretligt råd eller navn, ligger der forudsætningsvis heri et ønske om, at den pågældende på egen hånd træffer beslutninger, netop for at rådet eller nævnet kan få den tilsigtede funktionelle uafhængighed af fagministeriet. I denne konstellation ligger derfor forudsætningsvis et afkald fra fagministeren på at udøve en instruktionsbeføjelse (eller "afkaldet" kan snarere siges at være udtrykt fra lovgivningsmagts side, nemlig i forbindelse med oprettelsen af rådet/nævnet). Selv om der ikke i enhver henseende er årsagernes lighed mellem udpegningen til råd/navn og til en statsselskabsbestyrelse, kan man efter min opfattelse alligevel drage den slutning, at så længe der i selskabsretten ikke er opstillet spilleregler, der tillader instruktionsbeføjelsen (og sådanne kan ikke forventes opstillet, jfr. bemærkningerne om EF-direktiverne), må ministeren i sine relationer til bestyrelsesmedlemmer respektere selskabsrettens princip om selskabsbestyrelses funktionelle uafhængighed, og der kan derfor forudsætningsvis indlægges et afkald på at udøve instruktionsbeføjelsen.

Hvis den pågældende faktisk modtager instruks fra ministeriet, og hvis han eller hun faktisk følger denne instruks, og hvis netop denne instruks og dens gennemførelse medfører tab for selskabet, dets aktionærer eller tredjemand på en for bestyrelsesmedlemmet erstatningspådragende måde, ifalder bestyrelsesmedlemmet selv erstatningspligt i medfør af AL § 140, ligesom ministeriet (staten) ifalder erstatningsansvar efter § 142, 1. led, såfremt ministeriet klart måtte kunne indse, at instruks og dens efterlevelse ville kunne blive tabforvoldende. Dette ansvar hos staten er imidlertid ikke en principalhæftelse, men et erstatningsansvar (culpaansvar) ud fra helt konkrete erstatningspådragende omstændigheder, og den ansvarslempelse, der meget vel kan blive tale om hos bestyrelsesmedlemmet, er ikke en lempelse ud fra erstatningsansvarslovens (mere eller mindre automatiske) lempelsesregler, men ud fra AL § 143, stk. 1.

Hvor betænkeligt det hidtil forfægtede synspunkt om instruktionsbeføjelse og underretningspligt er, fremgår blandt andet af bemærkningerne i Rigsrevisionens beretning fra 1989,¹²⁸ hvor det hedder:

"Den reelle funktion for statens repræsentant er dog snarere i videst muligt omfang at sikre, at selskabets dispositioner er i harmoni med ministerens/regeringens synspunkter på det pågældende område og statens interesser i almindelighed. ... Hvor staten ikke er repræsenteret i bestyrelsen, kan denne opgave kun udføres efterfølgende ved udøvelse af aktionærbeføjelserne på generalforsamlingen, jfr. aktieselskabslovens § 65, medmindre der i lovgivningen eller selskabets vedtægter er tillagt det pågældende ministerium en særlig godkendelsesbeføjelse m.v. - Bestyrelsesposten giver således mulighed for et samtidigt og tæt indseende med selskabets aktiviteter og deraf følgende mulighed for at træffe beslutning om eller indvirke på selskabets dispositioner med henblik på at sikre, at disse er forenelige med regeringens synspunkter" [min fremhævelse].

Det er lige præcis disse synspunkter - kulminerende med de af mig fremhævede bemærkninger - der er udtryk for den farlige fejlslutning, at ministeren/regeringen skulle have løbende indflydelse på selskabets drift. Hvis en sådan løbende indflydelse på - og dermed ansvar for - en virksomheds drift ønskes af staten, må en sådan virksomhed ikke organiseres som statsselskab, men som statsvirksomhed - og selv da kan specifikke regler, f.eks. det flere gange fremhævede jernbanedirektiv, alligevel forhindre en løbende driftsmæssig indflydelse uanset virksomheds retsform.

¹²⁸ Om habilitet m.m., s. 29.

Afklaring foreslås.

Mine undersøgelser af spørgsmålet fører til, at jeg - skønt jeg således anskuer ansvars- og hæftelsesrisikoen anderledes, end Justitsministeriet, omend under forbehold, gør - vil anbefale, at spørgsmålet omsider afklares gennem den lovgivning om statsselskaber, som jeg finder anbefalelsesværdig i lyset af fænomenet "statsselskabers" hastige udbredelse. Det vil således efter min opfattelse være hensigtsmæssigt at fastslå i denne lovgivning (her gengivet i hovedtræk),

- at staten eller andre ikke automatisk hæfter for skade, der forvoldes af bestyrelsesmedlemmer, uanset hvem der har udpeget dem,
- at bestyrelsen til gengæld i den enkelte konkrete sag skal handle uafhængigt af staten og andre (men inden for de almindelige rammer, som afstikkes gennem vedtægter, generalforsamlingsbeslutninger m.v., jfr. forslaget til særlige regler om bestyrelsens forelæggelsespligt over for generalforsamlingen af visse vidtrækkende beslutningstyper), og
- at ethvert statsselskab skal tegne ansvarsforsikring til afdækning af det ansvar, som dets bestyrelses- og direktionsmedlemmer kan ifalde, og som i vore turbulente tider bliver en større og større realitet.

Ministeransvarlighed.

Det har nær sammenhæng med disse spørgsmål, om den pågældende minister i ministeransvarlighedslovens forstand kan drages til ansvar for handlinger, der foretages af bestyrelses- eller direktionsmedlemmer i et statsselskab. Det hedder i ministeransvarlighedslovens § 3, at ved anvendelsen af straffelovens regler om ansvar for medvirken til en lovovertrædelse skal en minister anses for medvirkende til en underordnetes handling, når

- 1) han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret, [eller]
- 2) handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig, [eller]
- 3) han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.

Det er væsentligt at bemærke, at ministeransvarlighedslovens § 3 (modsat § 5 om vildledende oplysninger m.v.) ikke i sig selv kriminaliserer bestemte handlinger; man skal søge i selve straffeloven eller i en straffelagt særlovgivning for at finde selve det relevante straffebud, og derefter medfører § 3, at hvis ét eller flere af § 3's medvirkens-momenter er opfyldt, skal ministeren anses for at have medvirket til den pågældende strafbare handling. I forhold til et statsselskabs bestyrelse og direktion kunne der for det første være tale om nogle af de bødebelagte bestemmelser i AL §§ 160 eller 161, f.eks. manglende lovpligtig anmeldelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, overtrædelse af tavshedspligt, manglende registrering af større aktionærer, undladt reaktion ved betydelige kapitaltab, ulovlige lån til eller garantier for aktionærer (herunder staten, der jo ikke kan betragtes som et moderselskab, til hvem lån ville være tilladt), etc. Dernæst kunne der være tale om "mildere" bestemmelser i straffeloven, f.eks. vildledende offentlige meddelelser om selskabets forhold (§ 296, stk. 1, nr. 2), vildledende meddelelse til andre om selskabets soliditet m.v. (§ 297) eller undladt eller mangelfuld bogføring m.v. (§ 302). Meget teoretisk kunne der være tale om mandatsvig (§ 280) eller (kredit)bedrageri (§ 279), men hvis ansvaret nogen- sinde blev aktuelt, ville det sikkert dreje sig om én af de nævnte, mere selskabsrelaterede bødebestemmelser.

Bestemmelserne i ministeransvarlighedslovens § 3 har imidlertid alle som fælles forudsætning, at der er tale om

"en underordnets handling", og det vil være fremgået af de foregående bemærkninger, at der efter min opfattelse i selskabsretlig sammenhæng ikke består det over/underordningsforhold, som overhovedet er forudsætningen for at anvende lovens § 3, idet jeg herved lægger til grund, at den præjudicielle afgørelse af spørgsmålet om over/underordning, som følger af selskabsretten, bliver udslagsgivende for forståelsen af underordnings-begrebet i ministeransvarlighedsloven. Det retlige ansvar efter ministeransvarlighedsloven har som kendetegn, at der er tale om en underordnets handling, som ministeren har haft mulighed for at påvirke, og dette er netop ikke tilfældet. Selv om forskellige love efter omstændighederne kan definere et sprogligt enslydende begreb forskelligt, og selv om man således teoretisk kunne tænke sig en afvigende definition af underordningsbegrebet i henholdsvis selskabs-, erstatnings- og ministeransvarlighedslovens forstand, vil jeg dog være stærkt tilbøjelig til at antage, at man må nå til samme resultat i disse forskellige discipliner. I hvert fald må man kunne drage den slutning, at når der selskabs- og erstatningsretligt ikke er et underordningsforhold, så er der det i hvert fald heller ikke i relation til det strafferetlige spørgsmål, som det jo er ministeransvarlighedslovens opgave at fastlægge.

At ministeransvarlighedsloven ikke desto mindre konkret kan komme til anvendelse, er indlysende - nemlig blandt andet i tilfælde, hvor ministeren faktisk har udstedt instrukser og disse blev fulgt. Det kan derfor ikke på forhånd fastslås som helt ufravigeligt, at lovens § 3 altid er uanvendelig i relation til statsselskaber, og det ligger jo i hvert fald fast, at der for ministeren kan bestå et politisk ansvar efter grundlovens § 15, stk. 1, for et stats-selskabs dispositioner, hvilket da også har været forudsat af den tidligere energiminister i relation til D.O.N.G. A/S.¹²⁹

¹²⁹ Jfr. Karen Marie Pagh Nielsen: Statsligt olieselskab (2. udg., 1982) s. 15f. - Hos Henrik Zahle: Dansk Forfatningsret 2 (1989) om regering, forvaltning og dom fremgår det således også s. 366, at formuleringen af ministeransvarlighedslovens § 3, nr.

Det vil efter min opfattelse være rigtigst at præcisere i en lov om statsselskaber, at forudsat princippet om statsselskabets bestyrelses selvstændighed respekteres - med andre ord: forudsat en fagminister ikke falder for "fristelsen" til alligevel at søge at påvirke bestyrelsen i en konkret sag, som hører under bestyrelsens kompetence - foreligger der ikke et underordningsforhold i ministeransvarlighedslovens forstand. Jeg har forsøgsvis gjort en bemærkning herom i lovudkastet, men jeg skal tilføje, at der efter min opfattelse ikke herved udtales noget nyt om det retlige ansvar i forhold til, hvad jeg antager allerede er gældende ret.

Hvad det politiske ansvar efter grundlovens § 15, stk. 1, angår, er der hverken mulighed eller behov for ændringer (som endog ville skulle befinde sig på grundlovsniveau), og fagministeren må således stedse være rede til at stå politisk til ansvar for udviklingen i et statsselskab under denne ministers fagområde - om ikke andet, så fordi ministeren kunne have afskediget de ikke-medarbejder- eller minoritetsvalgte medlemmer af bestyrelsen i statsselskabet og valgt nye.

At det ikke desto mindre må være ønskeligt at indrette statsselskabernes forhold således, at risikoen for politiske uoverensstemmelser og storme minimeres, forekommer indlysende, og jeg mener at have bidraget til dette sigte gennem mit forslag til et - delvist af vedtægterne for Statoil A/S inspireret - system med forelæggelse for generalforsamlingen og dermed poli-

1 og 2, ikke kun omfatter forhold, hvor ministeren er beføjet til instruktion af en underordnet offentlig ansat. Denne forfatter giver som eksempel, at staten er ejer af en offentlig virksomhed, f.eks. et aktieselskab, og at ministeren gennem valg af bestyrelse har en indflydelse på selskabet, som ikke ligger inden for det sædvanlige underordningsforholds instruktionsbeføjelse, men som desuagtet kan danne grundlag for et ministeransvar for selskabets virksomhed. - Det følger af disse betragtninger, at ministeransvaret må antages at få sit kerneområde, hvor ministeren trods erkendt udygtighed undlader at bruge sin afskedigelsesbeføjelse på generalforsamlingen.

tisk kontrol vedrørende sager af særligt stor betydning (subsidiært muligheden for forelæggelse for et repræsentantskab med status som en art politisk følgegruppe).

Décharge.

Et med bestyrelses- og direktionsansvaret sammenhængende problem er spørgsmålet om generalforsamlingens eventuelle meddelelse af ansvarsfrihed, décharge.

Rigsrevisorerne har i denne forbindelse, blandt andet i tilknytning til vedtægtsbestemmelser om décharge hos D.O.N.G. A/S, påpeget det uheldige i, at en déchargebeslutning kan blive truffet på et tidspunkt, hvor statsrevisorerne endnu ikke har haft mulighed for at tage stilling til regnskabet.¹³⁰

Denne kritik fra rigsrevisor kan jeg helt tilslutte mig, og efter min opfattelse bør det selskabsretlige instrument décharge og det forvaltnings- og statsretlige instrument rigsrevision/statsrevisorer koordineres på en sådan måde, at décharge enten helt forbydes¹³¹ eller i hvert fald ikke må meddeles, før både rigsrevisor og statsrevisorerne har haft mulighed for at gennemgå og udtale sig om regnskabet. I mange tilfælde vil dette indebære, at décharge ikke kan gives i tilknytning til det af generalforsamlingen samtidigt vedtagne regnskab, og da det ville være højst usædvanligt at give décharge på en senere ordinær generalforsamling, indebærer en regel som den foreslåede i virkeligheden, at décharge i mange tilfælde ikke kan gives. Mit lovudkast er udformet i overensstemmelse hermed. Det kommer også i betragtning, at rigsrevisors gennemgang kun sker stikprøvevis (jfr. rigsrevisorlovens § 4: "Rigsrevisor kan

¹³⁰ Beretning 6/89, s. 29, venstre spalte.

¹³¹ Hvilket der efter min opfattelse ikke ville ske nogen skade ved, særligt hvis man gør det obligatorisk, at statsselskabers bestyrelser skal tegne en ansvarsforsikring af nærmere angiven størrelse og dækningsmæssig udstrækning.

kræve ... forelagt ..."), og i det omfang rigsrevisor vælger at undlade at beskæftige sig med dette årsregnskab for dette statsselskab, vil décharge slet ikke kunne gives; dette finder jeg helt acceptabelt.

15) Statsselskabets aktionærer, herunder kompetence- og ansvarsforhold for staten og dennes repræsentanter

a) Særlige rettigheder eller pligter for stat/kommune som aktionær

Rettigheder og pligter vedrørende selskabets ledelse.

Som det blev fremhævet foran både i afsnit 11 a) om kompetenceforholdet mellem statsselskabets generalforsamling og bestyrelse og i afsnit 12 a) om generalforsamlingens stilling som selskabets højeste myndighed, tilkommer der ifølge AL § 65, stk. 1, ikke staten (end ikke hvis staten er eneejer, trods 12. selskabsdirektivs artikel 4, stk. 1) nogen beføjelse til at gribe direkte ind i selskabets ledelsesforhold, idet både en hoved- og en eneaktionær efter gældende dansk selskabsret er henvist til at udøve sine beføjelser gennem stemmeafgivning på selskabets generalforsamling (hhv. for eneaktionærens vedkommende gennem skriftlige beslutninger, der træder i stedet for generalforsamlingen).

Hoved- eller eneaktionæren har således ikke ret til at give instrukser direkte til selskabets bestyrelse eller direktion, således som det eksempelvis er tilfældet efter tysk aktieselskabsret i tilfælde, hvor der mellem koncernforbundne selskaber er indgået en udtrykkelig, lovreguleret aftale om, at det ene selskab skal beherske det andet gennem direkte indgreb i dets ledelse. Hvis der i et dansk selskab gives instrukser direkte til bestyrelse eller direktion, har disse selskabsorganer både ret og pligt til at afvise instrukserne, således blot eksempelvis afgørelsen UfR 1967.41 H, hvor en hovedaktionærs på egen hånd fore-

tagne afskedigelse af selskabets direktør ansås for at være ugyldig.

Det kan derfor synes at være en bekræftelse af gældende ret, når det på nogle retsområder udtrykkeligt bliver fastslået, at selskabets ledelses uafhængighed skal sikres gennem lovgivning m.v., således udtrykkeligt det tidligere omtalte direktiv 91/440/EØF af 29. juli 1991 om udviklingen af jernbanevirksomhed i EF; eftersom det imidlertid langt fra kan udelukkes, at der i strid med reglen i AL § 65, stk. 1, gives udtrykkelig eller blot "underforstået" instruks direkte til selskabets ledelse, og eftersom det pres, som en af staten valgt bestyrelse i så fald kan blive underlagt, forekommer næsten umenneskeligt, har det utvivlsomt en reel og selvstændig betydning at fastslå ledelsens uafhængighed og dens selvstændige ansvar, således som eksempelvis jernbanedirektivet gør med virkning fra 1. januar 1993.

Man kunne overveje, om man med forbillede i tysk koncernret og i udkastet til EF's 9. selskabsdirektiv om koncerner vil give statsselskabet mulighed for gennem generalforsamlingsbeslutning eller allerede fra sin oprettelse gennem vedtægtsbestemmelse at tiltræde, at selskabet stilles under statslig ledelse, således at fagministeren i lighed med en modervirksomhed under disse forudsætninger skulle være berettiget til at give selskabets bestyrelse og direktion direkte instrukser i ledelsesmæssige anliggender uden om selskabets generalforsamling. Den teoretisk-juridiske konstruktion skulle i så fald være, at staten kan betragtes som en (moder)virksomhed, at enkelte EF-stater har regler, der tillader en modervirksomhed og dens datterselskab at indgå aftale om, at modervirksomheden leder datterselskabets virksomhed gennem direkte instrukser m.v., at både udkastene til 5. og 9. selskabsdirektiv vil tillade staterne at lovliggøre sådanne beherskelsesaftaler i koncernforhold, at vi ganske vist ikke her i landet har lovhjemmel til generelt at tillade beherskelsesaftalerne i koncernforhold, men at det desuagtet er muligt for os at give hjemmel til den specifikke situation, at staten godt må indgå aftale med sine selskaber om at gribe direkte ind

i disses ledelse. Jeg understreger på ny, at en sådan aftale ville kræve udtrykkelig lovhjemmel, eftersom den går på tværs af gældende dansk selskabsret. - Det er imidlertid min opfattelse, at sådanne bestemmelser ville være meget uheldige af flere grunde. For det første ville de harmonere dårligt med selve årsagen til statsselskabernes oprettelse, dvs. ønsket om forretningsmæssigt baserede dispositioner i selskabet, hvilket må forudsætte, at ledelsesmæssige beslutninger træffes af en erhvervskyndig bestyrelse.

Dernæst tegner der sig et mønster på de områder, hvor EF regulerer virksomhed, der kan drives enten i privat eller i statsligt regie, nemlig af et ønske om at sikre, at virksomhedens ledelse er uafhængig af statslige instrukser hvad angår selskabets ledelse. Herved adskiller forholdet sig jo fra en selskabsretlig koncern, hvor dét at give et moderselskab direkte ledelsesret over et datterselskab blot er ensbetydende med at overføre ledelseskompetencen fra én bestyrelse (datterselskabets) til en anden (modervirksomhedens), alt således at ledelsesfunktionen trods alt forbliver inden for et selskabsretligt system (som blot udgøres af en flerhed af juridiske personer, der alle har bestyrelser), hvorimod en tilsvarende ledelsesret i et statsligt selskab ville være ensbetydende med at overføre kompetencen fra en bestyrelse til en fagminister, altså ensbetydende med at føre kompetencen helt uden for det selskabsretlige system.

Et eksempel på overførsel af kompetence - omend i mere "negativ", vetomæssig forstand - fra et datterselskab til dettes moderselskab på det selskabsretlige plan er forholdet mellem Greenlandair Charter A/S og Grønlandsfly A/S.

Til generalforsamlingsbeslutning om ændring af vedtægterne for datterselskabet Greenlandair Charter A/S, selskabets opløsning, valg af bestyrelsesmedlemmer, anskaffelse af materiel og væsentlige ændringer af selskabets virksomhed kræves, at hele den stemmeberettigede aktiekapital stemmer derfor, og endvidere fordres godkendelse af mindst 4/5 af den i modersel-

skabet Grønlandsfly A/S' generalforsamlingsvalgte bestyrelse eller mindst 4/5 af den på generalforsamlingen stemmeberettigede aktiekapital.

Om bestyrelsesbeslutninger hedder det videre, at til afgørelse af spørgsmål, som vedrører anskaffelse af materiel og væsentlige ændringer af selskabets virksomhed, kræves samtykke fra mindst 3/4 af bestyrelsens medlemmer, og endvidere fordres godkendelse af mindst 4/5 af den i moderselskabet Grønlandsfly A/S' generalforsamlingsvalgte bestyrelse eller mindst 4/5 af den på generalforsamlingen stemmeberettigede aktiekapital.

Selv om man gennem disse forskrifter kommer betænkeligt tæt på en uselvstændiggørelse af et datterselskab, må det dog bemærkes, at moderselskabets be-
føjelser er negative, vetomæssige, ikke positive, ledelsesmæssige, og at forskrifterne gælder mellem et aktieselskab og dets datterselskab, ikke mellem en minister og et statsselskab; der er derfor tale om at overføre kompetence inden for det selskabsretlige hierarki fra én bestyrelse til en anden bestyrelse, ikke om at flytte kompetencen helt ud af det selskabsretlige system.

Af foran nævnte årsager kan jeg ikke anbefale, at der ved lovens udformning drages paralleller fra koncern-aftaleretten, men at man tværtimod får præciseret i loven som fremhævet flere gange foran, at statsselskabets ledelse funktionelt er uafhængig af fagministeren. Samtidig bør der imidlertid i lovgivningen som nævnt indlægges rammebestemmelser, som sikrer en overordnet politisk styring af de mere langsigtede mål for statsselskabet, hvorefter det tilkommer dets bestyrelse under anvendelse af forretningsmæssige principper at disponere inden for disse rammer uden mulighed for indgriben fra fagministeren.

I Norge, hvor man har en vis erfaring med (store) statslige selskaber, og hvor man har optaget bestemmelser herom i aksjeloven, har man ud fra overordnede

politiske hensyn som et led i Stortingets mulighed for kontrol med "forvaltningen" i vid forstand, indrettet reglerne om statsselskaber således, at der både er pligt for selskabets bestyrelse til at forelægge vidtrækkende forslag, planer m.v. for generalforsamlingen og dermed for departementet, og at forelæggelsen, eksempelvis i Statoil A/S, skal ske så betids, at Stortinget kan debattere og beslutte i anliggendet.

I mit udkast har jeg hentet inspiration i disse momenter. Jeg har således lagt vægt på at anbefale et system, der er karakteriseret ved, at fagministeren - under sædvanligt parlamentarisk ansvar - i sin egenskab af hoved- eller eneaktionær får forelagt planer m.v. med henblik på en overordnet styring af statsselskabet, og at forelæggelsen sker på en sådan måde, at en parlamentarisk kontrol kan blive sat ind.

Hvis man som udgangspunkt for statsselskabernes retsforhold tager, at de nu engang er aktieselskaber og derfor skal respektere grundlæggende selskabsretlige forskrifter, men at der på den anden side må have været en offentligretlig årsag til ønsket om at oprette statsselskabet, kan man opstille to (for visse statsselskaber tre) grundsætninger for, hvilke rammer der bør opstilles for den offentligretlige kontrol med statsselskabet:

- Det skal påses, at de hensyn, der førte til statsselskabets oprettelse, faktisk tilgodeses gennem selskabets virke.
- Selv om staten kun ejer selskabets formue middelbart via sin aktiebesiddelse, kan staten ikke give afkald på sin overordnede kontrol med statslig ejendom.
- Hvis selskabet retligt eller faktisk befinder sig i en monopol-situation, skal de retlige rammer for dets virke desuden kompensere for følgerne af, at selskabet ikke på normal måde er udsat for privatretlig konkurrence.

Disse to (hhv. tre) grundlæggende hensyn, som blev opstillet allerede i 1958,¹³² har efter min opfattelse gyldighed også i dag, og de medfører, at der må etableres et overordnet regelsæt for statsselskaber, som både sikrer iagttagelse af selskabsrettens spilleregler og hensyntagen til den særlige baggrund for selskabets oprettelse. Det siger sig selv, at jeg har forsøgt at foretage denne afbalancering gennem mit lovudkast.

Når staten er eneaktionær i statsselskabet, - hvilket som nævnt allerede indledningsvis i min redegørelse ikke er noget tvingende led i statsselskabs-begrebet - foreligger der som tidligere nævnt et "enkeltmandsselskab" i EF's 12. selskabsdirektivs forstand.¹³³ Dette indebærer derfor efter direktivets gennemførelse blandt andet, at offentligheden skal have adgang til et register, hvoraf det fremgår, at selskabet er et enkeltmandsselskab,¹³⁴ at dette register kan føres hos en offentlig myndighed eller hos selskabet selv (Danmark har valgt at lade registeret føre hos selskabet selv, jfr. den almindelige bestemmelse i AL § 28b om offentlig indsigt i større aktionærers identitet), og at eventuelle aftaler mellem selskabet og eneaktionæren - bortset fra løbende forretningstransaktioner på normale forretningsmæssige vilkår - skal indføres i en protokol eller på anden måde affattes skriftligt,¹³⁵ jfr. nu AL § 63, stk. 2, der således også gælder for statsselskaber med staten som ene ejer.

¹³² Nemlig af professor Francesco Vito i dennes egenskab af referent under emnet "The control of public enterprise" på en kongres i Rom i 1958, omtalt hos Ingvar S. Melin: *Möjligheterna att kontrollera den statliga affärsverksamheten i aktiebolagsform i "Politiiikka" 2-4/1959.*

¹³³ Direktiv 89/667/EØF, omtalt nærmere af Erik Werlauff: EF-selskabsret, 12 staters fælles virksomhedsret (1992) s. 52ff.

¹³⁴ Jfr. direktivets artikel 3, sammenholdt med artikel 6 (der overfører reglerne fra anpartsselskaber til enkeltmands-aktieselskaber).

¹³⁵ Jfr. artikel 5, sammenholdt med artikel 6.

Det er min opfattelse, at man med hensyn til spørgsmålet om offentlighed bør kræve af et statsselskab, både at det lader sig registrere som sådant hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, så der er overblik over de efterhånden flere og flere statslige selskaber, og at selskabets karakter af statsselskab bør fremgå af dets årsregnskab. Jeg har indrettet mit lovudkast i overensstemmelse hermed. EF's 12. selskabsdirektiv er ikke til hinder for noget af disse forslag.

Hvad angår spørgsmål om retshandler mellem staten og selskabet finder jeg, at det bør have sit forblivende ved skriftlighedskravet i AL § 63, stk. 2, men at der ved udarbejdelsen af statsselskabets årsregnskab bør ske iagttagelse af den internationale regnskabsstandard (IAS) nr. 24 om afhængige parters indbyrdes transaktioner, dog at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen efter høring af rigsrevisor skal kunne fritage statsselskabet for pligten til at iagttage blandt andet denne regnskabsstandard.

Forskriften i artikel 4, stk. 1, i 12. selskabsdirektiv om, at selskabets enejer på egen hånd udøver de beføjelser, som tilkommer generalforsamlingen, når blot beslutningerne enten indføres i en protokol eller nedfældes skriftligt, har jeg beskæftiget mig detaljeret med foran i afsnittet om generalforsamlinger.

Øvrige rettigheder for staten/kommunen som aktionær.

Særlige rettigheder for staten/kommunen som aktionær, der udspringer af oprettelsesloven, koncession eller selskabets vedtægter, er allerede omtalt flere steder i det foregående. Jeg henviser i denne forbindelse til 9 c) om statens indløsningsret, 10 c) om ressortministerens godkendelse af bestyrelsens forretningsorden, 12 b) om statens adgang til at møde på generalforsamling uden at løse adgangskort, 13 a) om udpegningsret til bestyrelsen og 13 f) om ressortministerens godkendelse af bestyrelsens valg af direktion.

Herudover ses der i de af redegørelsen omfattede selskaber enkelte andre eksempler på særlige rettigheder for staten som aktionær.

I Dansk Olie og Naturgas A/S har energiministeren som eneaktionær til enhver tid ret til fra selskabets bestyrelse at få meddelt de oplysninger, som findes nødvendige til afgivelse af den redegørelse, som ministeren i henhold til lov om Dansk Olie og Naturgas A/S m.v. skal give Folketinget i tilknytning til selskabets årlige redegørelse.

Staten er som aktionær i GiroBank A/S undtaget fra det vedtægtsbestemte ejerloft på 5% af aktiekapitalen.

Staten har indskudt såvel aktiekapital som ansvarlig lånekapital i Det Danske Stålvalseværk A/S. I tilknytning til den ansvarlige lånekapital hedder det, at så længe denne henstår helt eller delvis, har industriministeren ret til til at udpege en kommitteret for bestyrelsen. Den kommitterede kan deltage med taleret i selskabets bestyrelsesmøder og generalforsamlinger og skal have adgang til alle oplysninger vedrørende selskabets forhold, som den kommitterede finder nødvendige for varetagelse af statens interesser. Statens kommitterede kan forlange dispositioner, som denne finder i strid med de forudsætninger, hvorunder statens indskud har fundet sted, forelagt industriministeren til forhandling.

Det kan naturligvis diskuteres, i hvilket omfang sådanne særlige rettigheder for enkelte aktionærer er ønskelige. Omvendt må det også være klart, at kan særlige rettigheder tillægges private aktionærer, må det samme være tilfældet for staten/kommunen som aktionær. At udbredelsen af disse rettigheder for aktionærerne ikke bliver for omfattende, finder jeg at have sikret gennem de bestemmelser i udkast til lov om statsselskaber, der fastslår selskabsledelsens funktionelle uafhængighed. Jeg har derfor ikke indbygget en særlig regulering af muligheden for at tillægge staten og andre aktionærer særlige rettigheder.

b) Særlige minoritetsrettigheder

Aktieselskabslovens bestemmelser om minoritetsbeskyttelse findes forskellige steder i loven i tilknytning til reguleringen af de situationer, hvor beskyttelse af minoriteten er fundet fornøden.

Eksempelvis AL § 20d, som giver en minoritet ret til at fordre sig indløst af et moderselskab,¹³⁶ der ejer mere end 9/10 af såvel aktiekapitalen som stemmerne.

Ifølge AL § 70, 2. led, skal ekstraordinær generalforsamling indkaldes inden 14 dage, når det til behandling af et bestemt angivet emne skriftligt forlanges af aktionærer, der ejer 1/10 af aktiekapitalen eller den mindre brøk, som vedtægterne måtte bestemme.

I de af redegørelsen omfattede selskaber ses netop AL § 70, 2. led, ofte gengivet i vedtægterne, og enkelte selskaber har benyttet muligheden for at fastsætte en mindre brøk. Vemb-Lemvig-Harboøre (Thyborøn) Jernbaneselskab, A/S Gribskovbanen og Hads-Ning Herreders Jernbane har i denne forbindelse en minoritetsbrøk på 1/20.

Ekstraordinær generalforsamling skal indkaldes i Dansk Jagtforsikring A/S, når aktionærer, der repræsenterer nominelt kr. 25.000 aktiekapital, fremsætter skriftlig begæring herom. Nunaoil A/S, Kommunekemi A/S og K.K. Miljøteknik A/S har i vedtægterne fastslået, at

¹³⁶ Ved betænkning 1229/1992 og lovforslag nr. L 61 af 28. oktober 1992 foreslås §§ 20b og d ændret, således at indløsningsret og -pligt består i relation til enhver aktionær med mere end 9/10 af kapital og stemmer. Herefter vil ikke kun moderselskaber, men også f.eks. staten, blive omfattet af bestemmelserne, og hvis man f.eks. forestiller sig, at mindre end 10% af et statsselskab er udbudt til private, f.eks. til medarbejdere, vil det både gælde, at staten kan frigøre sig fra minoriteten gennem tvangsindløsning, og at minoriteten kan kræve sig indløst.

ekstraordinær generalforsamling skal indkaldes, når det til behandling af et bestemt angivet emne skriftligt forlanges af blot én af aktionærerne. I forhold til disse selskaber er der dog kun realitet i vedtægtsbestemmelsen for Kommunekemi A/S og K.K. Miljøteknik A/S, idet Dansk Jagtforsikring A/S og Nunaoil A/S begge ejes af to aktionærer med hver 50% af aktiekapitalen.

Granskning kan iværksættes af en minoritet, der repræsenterer mindst 25% af aktiekapitalen, jfr. AL § 95, stk. 2.

Aktieselskabsloven indeholder desuden regler om minoritetsbeskyttelse i forbindelse med valg af likvidator, fusion og anlæggelse af erstatningssøgsmål mod selskabets ledelse.

I relation til spørgsmålet om likvidation har Padborg Godsregistrering A/S den særlige forskrift, at såfremt et års status viser, at mere end alle reserverne og halvdelen af aktiekapitalen er tabt, er enhver aktionær berettiget til at forlange selskabet opløst og likvideret.

Man kan, som reglerne nu er udformet, udmærket forestille sig, at selskabets vedtægter - eller en aktionæroverenskomst - hjemler andre særlige rettigheder for minoritetsdeltagere, f.eks. valgret til bestyrelsen eller vetoret mod visse beslutninger, og hertil er der oftest ikke taget stilling i lovgivningen.

Det er imidlertid min opfattelse, at hvis man vil acceptere et nøje afbalanceret system med medarbejdervalg til bestyrelsen og ret for eventuelle mindretalsaktionærer til repræsentation i bestyrelsen, er der - endvidere set i lyset af det statslige stemmeflertal og dermed retten til at besætte bestyrelsesflertallet - ikke længere plads til særlige vedtægtsmæssige udpegningsrettigheder, og jeg vil derfor foreslå at foreskrive, at AL § 49, stk. 2, 2. led om direkte udpegningsret til bestyrelsen ikke finder anvendelse på statsselskaber.

Vedrørende omfanget af den hidtidige anvendelse af udpegningsretten og eksempler på anvendelsen af denne henvises til punkt 13 a)

Endvidere vil jeg foreslå, at hvis man accepterer et ligeledes nøje afbalanceret system med detaljeret afgrænsning mellem på den ene side ledelsesfunktioner, som staten ikke konkret må blande sig i, og på den anden side vigtige overordnede beslutninger, som skal forelægges for generalforsamlingen og dermed for staten (hhv. for staten som eneejer), subsidiært for et repræsentantskab, så er der ikke længere plads for særlige vedtægts-, koncessions- eller lovmæssigt opstillede vetorettigheder for vedkommende minister, og jeg vil derfor foreslå, at bestående forskrifter herom bortfalder.

Det forekommer, at lovgivningsmagten simpelthen forbyder, at der vedtægtsmæssigt (og dermed formentlig ej heller aftalemæssigt) kan tillægges aktionærer eller andre særlige rettigheder uden om selskabsorganerne, således § 3, stk. 7, i loven fra 1992 om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. om udnyttelse af kommunal viden. Denne bestemmelse forbyder kommunale indskud i selskaber, hvis vedtægter giver andre end selskabsorganerne ret til at udpege medlemmerne til bestyrelsen, og der kan således ikke gennem vedtægts- og næppe heller gennem aftalebestemmelse tillægges kommunen nogen direkte udpegningsret til bestyrelsesmandater. Bestemmelsen kan dog ikke antages at være til hinder for, at kommunens aktier udgør en særlig aktieklasse, der har valgtret til ét eller flere bestyrelsesmandater, eftersom denne valgtret i modsætning til den omtalte udpegningsret udøves på generalforsamlingen, hvorfor de pågældende bestyrelsesmedlemmer er at anse som generalforsamlingsvalgte, blot ikke som valgt ved sædvanligt flertalsvalg.

Jeg er tilbøjelig til at anskue en lovbestemmelse som den nævnte som et nyere udslag af en holdning hos lovgivningsmagten indebærende en vis kritisk attitude til bestemmel-

ser, der tillægges aktionærer eller andre særlige rettigheder i form af udpegningsret, vetoet m.v. uden om selskabsorganer, og jeg kan personligt tilslutte mig denne tendens. Sådanne særrettigheder er egnet til at skabe forvirring om kompetenceforholdene; jo større selskabet er, og jo større betydning afbalanceringen mellem ledelsesfunktioner og overordnede sager derfor har, desto vigtigere er det at etablere helt klare linjer. Derfor vil jeg antage, at ophævelse af særlige valg- og vetorettigheder falder rimeligt i tråd med den skitserede nyere tendens.

16) Statsselskabets medarbejdere

a) Tjenestemænds overgang fra en tidligere statsvirksomhed

Ved statsvirksomhedens overdragelse til et statsligt selskab opstår en række retsspørgsmål i relation til tjenestemænd, som indtil overdragelsen har været ansat i staten. Det hedder i grundlovens § 27, stk. 3, at "Uden deres samtykke kan de af kongen udnævnte tjenestemænd kun forflyttes, når de ikke derved lider tab i de med tjenestemandsstillingen forbundne indtægter og der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afsked med pension efter de almindelige regler".

Der er traditionelt opereret med 3 valgmuligheder i tilfælde af stiftelse af et statsaktieselskab, og privatiseringen af Statsanstalten for Livsforsikring kan herved tjene som eksempel:

1. - statsselskabet tilbyder tjenestemændene overgang til ansættelse i selskabet. En accept heraf indebærer, at de pågældende efter ansøgning afskediges fra statens tjeneste og opnår ret til sædvanlig opsat tjenestemandspension, og at de opnår ansættelse i aktieselskabet på privatretlige ansættelsesvilkår;
2. - tjenestemænd, der ikke ønsker at overgå til privatretlig ansættelse, kan i stedet vælge at gøre tjeneste i statsselskabet og bevare deres ansættelsesforhold til staten. I så fald udbetaler staten løn m.v. og afholder udgifter til pension til de pågældende. Selskabet refunderer staten de lønninger, pensioner,

rådighedslønninger¹³⁷ og ventepenge m.v., der udbetales tjenestemændene. Der lægges i oprettelseslovenes motiver ikke skjul på, at videre advancement for de udlånte tjenestemænd bør forudsætte overgang til ansættelse i selskabet;¹³⁸

3. - hvor betingelserne ikke er opfyldt for, at tjenestemændene kan beordres til at gøre tjeneste i stats-selskabet, jfr. nedenfor, og hvor tjenestemændene hverken accepterer overgang til en privatretlig ansættelse i selskabet eller et "udlån" til selskabet på den under nr. 2 nævnte måde, må tjenestemændene som følge af deres stillingers bortfald påregne at blive afskediget med krav på ventepenge m.v.,¹³⁹ medmindre der i overensstemmelse med tjenestemandslovens §§ 12 og 13 kan anvises dem en anden passende stilling i staten.

Af andre allerede gennemførte omdannelser af statsvirksomheder, hvor spørgsmålet om tjenestemandsløns overgang til aktieselskabet er behandlet ud fra ovennævnte model, kan nævnes følgende:

I tilknytning til oprettelsen af Københavns Lufthavne A/S fastholdt tjenestemænd deres ansættelse i staten, indtil de måtte have modtaget og accepteret tilbud om ansættelse i aktieselskabet.

¹³⁷ Således i tilfælde, hvor de af staten til selskabet udlånte tjenestemænd senere må afskediges på grund af opgavebortfald, jfr. ministerens bemærkninger til lovforslag L 79 af 30. oktober 1991 om lov om eksportkredit (ad § 11).

¹³⁸ Således eksempelvis ministerens bemærkninger til lovforslaget om eksportkredit ad § 11, hvori dog tilføjes, at der også for tjenestemænd, der ikke overgår til det efter loven oprettede forsikringsaktieselskab, kan ske generelle og gruppevisse omklassificeringer såvel som oprykning i helt eller delvist automatiske lønforløb.

¹³⁹ Således bemærkningerne i betænkning nr. 1189/1990 om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring s. 9f og 77ff.

I bemærkningerne til lov om GiroBank A/S hedder det, at overførsel af statstjenestemænd til aktieselskabet sker på grundlag af et tilbud til den enkelte medarbejder. Tilbuddet baseres på den med Statsansattes Kartel indgåede overenskomst og de heri indeholdte overgangsbestemmelser, som sikrer de berørte tjenestemænd mod forringelser i løn og øvrige ansættelsesvilkår. Accept af ansættelsestilbuddet vil indebære, at de pågældende bringer deres ansættelsesforhold som statstjenestemænd til ophør. De statstjenestemænd, der ikke ønsker at blive ansat i selskabet, kan bevare deres ansættelsesforhold til staten og lade sig udlåne til aktieselskabet.

En ordning svarende til den for GiroBank A/S refererede er lagt til grund for udskillelsen af en del af eksportkreditordningen i et selvstændigt aktieselskab.

Et eksempel på den ved lov foretagne ordning af en refusionsordning som nævnt under pkt. 2 er loven fra 1992 om visse personalemæssige forhold i forbindelse med overførsel af opgaver fra Telestyrelsen, Tele Sønderjylland A/S og Telecom A/S til Tele Danmark Mobil A/S.

Heri bestemmes, at staten efter tjenestemandspensionslovens regler afholder pensionsudgiften både for de tjenestemænd, som ved lovens ikrafttræden eller inden for 2 år derefter overgår fra staten til ansættelse i sidstnævnte selskab, og for de tjenestemænd, der frivilligt lader sig udlåne til selskabet. Koncernens moderselskab Tele Danmark A/S indbetaler løbende pensionsbidrag til staten for det tidsrum, hvor den ansatte optjener pensionsalder i Tele Danmark Mobil A/S.

Loven indeholder den tilføjelse, at Tele Danmark-koncernen kan aftale med de enkelte personer, at tilsvarende skal gælde for de pågældendes eventuelle efterfølgende ansættelse i eller udlån til andre, nuværende eller fremtidige selskaber i koncernen. Af denne formulering fremgår det, at sådanne aftaler vil kunne indgås, når blot an-

sættelsen eller udlånet angår et selskab, der er koncernforbundet med moderselskabet, uanset om det pågældende selskab er hel- eller delejet.

Den nævnte lov blev nødvendiggjort, fordi stiftelsen af nye datterselskaber ikke var forudset, da man i 1990 etablerede den nye telestruktur.

Som jeg nævnte ovenfor i afsnit 5 f), ville jeg finde det hensigtsmæssigt med generelle lovregler (der naturligvis kan fraviges ved den enkelte oprettelseslov) om blandt andet disse personalemæssige spørgsmål, og mit lovudkast er udformet i overensstemmelse hermed.

Hvis man i øvrigt fastholder sin villighed til at vælge mellem de 3 skitserede løsninger, og hvis man herunder er rede til at betjene sig af mulighed nr. 3, ses der fremtidigt ikke noget grundlag for stedse at lade den private ejerandel af statslige aktieselskaber forblive på 25% eller mindre. Ingen selskabsretlige grunde taler for at iagttage en sådan grænse, og jeg stiller mig yderst skeptisk over for synspunkter om, at så længe den statslige ejerandel blot er mindst 75% af statsselskabet, skulle man efter omstændighederne kunne beordre tjenestemændene til at gøre tjeneste det pågældende sted; som jeg konsekvent har fremhævet i min redegørelse, er der afgørende forskelle mellem at virke i en departementsstyret og i en selskabsstyret virksomhed, og dette dette gælder efter mit skøn så afgørende på både bestyrelses-, direktions- og medarbejder-niveau, at ejerbrøken ikke kan være det afgørende moment. Der er og bliver derfor kun fire reelle muligheder: (1) frivillig overgang til ansættelse i selskabet, (2) frivilligt udlån til selskabet, (3) anvendelse andet steds i statsapparatet eller (4) afskedigelse på grund af stillings bortfald.

I forbindelse med planerne om statens reduktion af sin ejerandel i GiroBank A/S med henblik på et fremtidigt statsligt ejerskab på kun 51% har det i den seneste tid af de tjenestemandsansatte, der er udlånt til banken, været gjort gældende, at en sådan ændring af ejerbrøken muligt

udgør et brud på de oprindelige forudsætninger, der i sin tid fik de tjenestemandsansatte til at acceptere en overflytning til det nydannede aktieselskab, og at de retlige konsekvenser af sådanne bristede forudsætninger skulle være, at de tjenestemandsansatte kan kræve rådighedslønnen og tjenestemandspensionen udbetalt. Det ligger uden for min opgave at tage stilling til den eventuelle rigtighed af et sådant anbringende, men hvis det fastholdes, og hvis det måtte optræde i andre selskaber, hvor den statslige ejerandel påtænkes reduceret, vil det kunne udgøre en meget alvorlig hindring for visse statsvirksomheders omdannelse til statsselskaber. Jeg finder derfor at burde erindre om, at det tilbud, der ifølge mit lovudkast skal rettes til tjenestemændene i forbindelse med stiftelsen af et statsselskab, tillige med den eventuelle accept af et sådant tilbud, udtrykkeligt bør lyde på, at aftalen mellem tjenestemanden, selskabet og staten står uændret ved magt, uanset om staten helt eller delvis opgiver sin ejerandel i selskabet. For en sikkerheds skyld har jeg forsøgsvis indføjet en bemærkning herom i lovudkastet og i udkastet til standardvedtægt.

b) Andre medarbejderes overgang fra statsvirksomhed til statsselskab

Da det i henseende til lov nr. 111 af 21. marts 1979 om lønmodtagernes retsstilling ved virksomhedsoverdragelse og det bag loven liggende EF-minimumsdirektiv 77/187/EØF ikke er afgørende, i hvilken retsform "en virksomhed eller en del heraf" (jfr. lovens § 1) har været drevet, vil situationen være omfattet af loven, hvis en aktivitet, der hidtil blev ejet og drevet direkte af staten, overgår til selskabsform ved at blive indskudt i et statsselskab. Følgelig har medarbejderne beskyttelse i henhold til loven, idet virksomhedens erhverver - statsselskabet - skal overtage de bestående aftaler, overenskomster m.v., ligesom statsselskabet som hovedregel ikke må afskedige medarbejderne pga. virksomhedsoverdragelsen.

I tilknytning til omdannelsen af Det Danske Klasseslotteri A/S blev det således tilkendegivet, at de timelønnede medarbejdere og kollektørerne vil være omfattet af lov om lønmodtagernes retsstilling ved virksomhedsoverdragelse. Tilsvarende blev anført for det overenskomstansatte personale i Tele Sønderjylland og Statens Teletjeneste i forbindelse med disse virksomheders omdannelse til statsaktieselskaber.

Når jeg derfor foreslår en henvisning i den foreslåede lov om statsselskaber til loven om virksomhedsoverdragelse, er denne henvisning således blot en erindring om den allerede gældende retsstilling, som da også har været iagttaget ved de hidtidige oprettelser af statsselskaber.

Om medarbejderne fuldt ud vil opleve dette som en "beskyttelse", altså som et "gode", skal jeg lade være usagt; forholdet er jo det, at de fra en ansættelse hos en utvivlsomt betalingsdygtig arbejdsgiver, nemlig staten, overgår til ansættelse hos et aktieselskab, der ganske vist som udgangspunkt er statsejet og derfor næppe vil få lov at blive insolvent, men som jo i tilfælde af en meget dårlig driftsmæssig udvikling kan tænkes at blive lukket eller indskrænke, og som tilmed kan tænkes at blive afhændet til rent kommercielle ejere, som måske ikke vil se det som deres opgave at bevare alle de hidtige medarbejdere i selskabet.

Jeg er ikke i stand til gennem mit lovudkast at afparere alle disse ulemper og usikkerhedsmomenter for medarbejderne; meget firkantet udtrykt kan man sige, at netop disse usikkerhedsmomenter må antages at være ét blandt mange - måske i et vist omfang udtalte - motiver for at overføre en virksomhed til statsselskabsformen, idet man derefter står frit både til mere smidige lønsystemer og til afskedigelser m.v. Hvis jeg foreslog at lovgive herimod, ville en del af selve kernen i begrebet statsselskab blive fjernet, og et sådant lovudkast ville derfor være urealistisk. Jeg må derfor indskrænke mig til at stille forslag om nogle forhold, der for medarbejderne kan kompensere i nogen grad for deres ændrede position, og jeg skal her

understrege, at der er tale om "frihåndstegning" fra min side, men at jeg opfatter mit opdrag fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen som værende så vidtgående, at en sådan frihåndstegning må være tilladelig. Kort beskrevet foreslår jeg (a) udvidet medarbejderbeskyttelse i forhold til gældende lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomheds-overdragelse, (b) lovpligtig medarbejderrepræsentation i ethvert statsselskabs bestyrelse uanset dettes størrelse og alder, altså i videre omfang, end hvad AL fører til, (c) som lovmæssigt udgangspunkt en overskudsdelingsordning for medarbejderne og mere generelt (d) sikring af gode informationskanaler fra bestyrelse/direktion til medarbejderne, så disse aldrig skal savne information om udviklingen i "deres" statsselskab (hvorved jeg erindrer om mit forslag om informationspligt for statsselskaber i samme omfang som for børsnoterede selskaber).

For det første kan jeg påpege, at der efter min opfattelse er nogle væsentlige "huller" i loven om virksomhedsoverdragelse, og da det bagved liggende direktiv som nævnt er et minimumsdirektiv (som efter mit skøn tilmed ikke er overført fuldt korrekt til dansk ret i henseende til medarbejderbeskyttelsen), er der intet til hinder for, at lovgivningsmagten generelt (for alle virksomheder) eller specielt (for statslige selskaber) giver medarbejderne en bedre retsstilling.

Det væsentligste "hul" er efter min opfattelse den uheldige tilføjelse i § 3, stk. 1, hvis 1. led lyder: "Afskedigelse på grund af overdragelse af en virksomhed eller en del heraf anses ikke for rimeligt begrundet i virksomhedens forhold ...", og hvis 2. led uheldigvis fortsætter: "... medmindre afskedigelsen skyldes økonomiske, tekniske eller organisatoriske årsager, der medfører beskæftigelsesmæssige ændringer".

§ 3, stk. 1, medfører både, at afskedigelse godt kan finde sted, når blot der betales en godtgørelse herfor efter

funktionærlovens regler,¹⁴⁰ og at afskedigelse også uden godtgørelse kan finde sted, hvis der kan påvises én af de nævnte årsager - og det kan der formentlig meget ofte. Erfaringen fra adskillige virksomhedsoverdragelser i privatlivet viser, at sådanne årsager ofte vil kunne påvises, hvis virksomheden ønsker det.

Eftersom staten efter min opfattelse også på dette punkt bør gå i spidsen med en forretningsetisk uangribelig medarbejderpolitik, også selv om dette måtte reducere kursværdien på statens aktier i statsselskabet lidt, foreslår jeg, at virksomhedsoverdragelseslovens § 3 erstattes med en bestemmelse om, at afskedigelse på grund af overdragelse af en virksomhed eller en del heraf til et statsselskab slet ikke må finde sted, altså en tilbagevenden til direktivets efter min opfattelse mere kategoriske udsagn. Det ligger uden for mit opdrag at tage stilling til, om en sådan ændring generelt burde indføres også for andre virksomheder end de statslige.

Et særligt problem vedrørende pension for civilt personel i forsvaret opstod i tilknytning til dannelsen af Statens Konfektion A/S. Løsningen blev, at civile funktionærer, håndværkere og arbejdere, der den 31. december 1991 var ansat i Statens Konfektion i en pensionsberettiget stilling, ved fortsat uafbrudt ansættelse ved Statens Konfektion uanset virksomhedens omdannelse til statsejet aktieselskab stadig kan optjene pension efter lov nr. 82/1970 om pensionering af civilt personel m.v. i forsvaret, idet denne pensionsordning for den enkelte videreføres som en personlig ordning, medmindre den pågældende søger og opnår en egentlig forfremmelse i selskabet. Aktieselskabet indbetaler løbende pensionsbidrag til Finans-

¹⁴⁰ Med mindre man vil tillægge direktivet - som er anderledes udformet på dette punkt! - direkte virkning, jfr. mine bemærkninger i UfR 1991 B s. 164ff. Da det imidlertid er højst uheldigt, hvis et statsselskab skal påbegynde sin eksistens med en tvist om medarbejderforhold, foreslår jeg klare regler på området.

ministeriet for den pensionsret, medarbejderne optjener fra overtagelsestidspunktet.

c) Repræsentation i bestyrelsen

Dernæst henvises i det hele til bemærkningerne foran om valgmåden til statsselskabets bestyrelse, hvor jeg foreslår en særlig lovfæstet ordning for medarbejdernes repræsentation i ethvert statsselskabs bestyrelse, uanset antallet af medarbejdere, og uanset om selskabet har eksisteret 3 år eller ej. Vedrørende eksempler på statsselskaber, der allerede fra deres stiftelse har tillagt medarbejderne repræsentation i bestyrelsen, henvises ligeledes til afsnit 13 a).

Hvis der ikke lovfæstes sådanne særordninger, finder de almindelige regler i aktieselskabsloven om medarbejderrepræsentation anvendelse.

Mit forslag går som nævnt ud på, at mindst 3 af i alt 9 bestyrelsesmedlemmer vælges af medarbejderne, gerne ved almindeligt flertalsvalg, der holdes som urafstemning (altså en forenklet valgprocedure i forhold til de nugældende regler i aktieselskabsloven) inden for tidsrummet 2 uger før til 2 uger efter selskabets ordinære generalforsamling. Hvis staten ejer hele aktiekapitalen, vælges efter mit forslag 4 bestyrelsesmedlemmer af medarbejderne på nævnte måde.

Efter min opfattelse bør der som nævnt således være medarbejderrepræsentation i et statsselskabs bestyrelse, (1) uanset antallet af ansatte, og (2) uanset hvor kort tid statsselskabet har eksisteret. Jeg har i denne forbindelse ovenfor henvist til bemærkningerne i den norske betænkning om ansattes medbestemmelsesret i statsselskaber¹⁴¹ om, at

¹⁴¹ NOU 1973:11, s. 4.

staten i sin egenskab af virksomhedsejer bør gå i spidsen med sådanne ordninger.

d) Medejerskab og/eller overskudsandel

Man har i årevis diskuteret, om der i erhvervsvirksomheder skulle gives medarbejderne en obligatorisk andel af virksomhedens overskud, men nogen almindelig, tvingende lovregel herom er ikke givet. Der er alene oprettet nogle "tilbud" til det enkelte selskab om skattebegunstigede medarbejderordninger gennem bestemmelserne i ligningslovens § 7A, stk. 1 og 2 (hhv. favørkursaktier og gratisaktier) og § 16 i lov om særlig indkomstskat (obligationer).

I forbindelse med omdannelsen af statsvirksomheder til statsaktieselskaber er det i vist omfang forudsat, at en del af aktiekapitalen skal udbydes som medarbejderaktier.

Ifølge lov om GiroBank A/S § 4, sidste led, kan selskabet tilbyde medarbejderne at købe aktier i selskabet. I henhold til bemærkningerne til samme lov skal udbud af medarbejderaktier gennemføres på den måde, at selskabet i forbindelse med statens frasalg af 25% af sine aktier overtager 5% af aktierne. Heraf skal 3% tilbydes medarbejderne til kurs 105, medens de resterende 2% vil blive tilbudt til markedskurs. Selskabet kan også ved senere aktieudvidelser tilbyde medarbejderne i selskabet at købe medarbejderaktier.

I forbindelse med omdannelsen af Datacentralen til aktieselskab blev det tilkendegivet, at staten v/Finansministeriet vil udbyde op til 3% af sin aktiepost som medarbejderaktier.

Lov om Det Danske Klasselotteri A/S indeholder i § 1 hjemmel til, at selskabet kan etablere medarbejderaktieordninger. Det er hensigten, at 5% af aktierne skal

tilbydes medarbejderne i forbindelse med statens udbud af 25% af aktiekapitalen.

Da jeg af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har fået frie hænder til at udforme min redegørelse i overensstemmelse med min juridiske viden og min selskabsretlige overbevisning, alt med henblik på at opnå et samlet overblik over statsselskabers forhold og udvikling, har jeg valgt at benytte lejligheden til at medtage et forslag til en obligatorisk overskudsdeling - men derimod ikke til et obligatorisk aktieudbud allerede ved selskabets stiftelse - til medarbejdere i statsselskaber. Jeg mener ikke, at der vil blive påført statsselskaber væsentlige konkurrencemæssige ulemper gennem en sådan overskudsdeling. Den vil derimod som nævnt virke som en vis kompensation til medarbejderne for, at de nu skal virke på rent kommercielle vilkår, og at dette efter omstændighederne både kan medføre afskedigelser, indskrænkninger m.v.

Mit forslag - hvis detaljer selvsagt kan diskuteres - er, at der af hvert statsselskabs årlige overskud efter finansiering, afskrivninger m.v., men før fradrag af årets skat, obligatorisk skal udloddes en overskudsandel på - blot eksempelvis - 10% til alle de lønmodtagere, der i det pågældende regnskabsår var ansat i statsselskabet (en formulering, der måske tilmed kan virke som en ansporing for tjenestemænd til at acceptere tilbuddet om overgang til egentlig ansættelse i statsselskabet), alt til fordeling i forhold til den i årets løb modtagne egentlige løn fra selskabet. Beløbet skal - med forbehold for generalforsamlingens godkendelse af årsregnskabet - naturligvis fremgå af dette, og det kan passende forfalde til udbetaling 7 dage efter, at generalforsamlingen har godkendt det årsregnskab, hvoraf beløbet fremgår.

Af de af redegørelsen omfattede selskaber ses en egentlig overskudsdelingsordning kun at være etableret i Cheminova-koncernens driftsselskab, Cheminova Agro

A/S.¹⁴² Medarbejderne modtager 4,3% af det primære driftsresultat, hvilket for regnskabsåret 1991 medførte en samlet udbetaling på tkr. 4.980.

For at undgå skattemæssig tvivl (og da den enkelte medarbejder ikke kan være sikker på beløbets størrelse, når han/hun indgiver sin selvangivelse for det forløbne år), bør beløbet skattemæssigt betragtes som en lønudgift henholdsvis lønindtægt i det år, hvori generalforsamlingen godkender regnskabet (retserhvervelses-året), og dette bør fremgå af loven.

Man kunne ud fra en tantième-lignende betragtning argumentere for, at der ved beregningen skal fragås eventuelle underskud fra tidligere år (eller at overskudsandelen skulle beregnes på helt andet grundlag, f.eks. af statselskabets skattepligtige indkomst), men over for disse principielt rigtige hensyn står det helt afgørende hensyn, at ordningen skal være præget af enkelhed, og at hver enkelt medarbejder med interesse skal kunne se frem til at erfare årets overskud før skat, idet dette beløb da vil blive afgørende for udlodningen. Jeg foreslår derfor, at der ved beregningen ikke fragås eventuelle underskud fra tidligere år.

Det følger af selve den af mig foreslåede formulering, at en lønmodtager, der fratræder i løbet af året, hhv. en afdød medarbejders dødsbo, har ret til forholdsmæssig overskudsandel; dette svarer til princippet i funktionærlovens § 17a, der af domstolene - efter min opfattelse med rette - er fundet direkte eller analogt anvendelig ved overskudsdelingsordninger.¹⁴³

Endelig foreslår jeg - eftersom mange statsvirksomheder opdeles på en række juridiske personer, hvor den formelle ansættelsesmæssige tilknytning kan være afhængig af forhold, der ikke bør være afgørende for overskudsdelingen

¹⁴² Ordningen gælder desuden for medarbejderne i søsterselskabet Skamol A/S.

¹⁴³ Jfr. U 1992.775V.

- at hvis statsselskabets virksomhed har sammenhæng med andre selskaber, og der ved beregning af medarbejdernes overskudsandel ønskes en udligning af forskelle mellem selskabernes resultater, kan det i vedtægterne for statsselskabet bestemmes, at medarbejdernes overskudsandel ikke beregnes af resultatet i det selskab, hvori de er ansat, men i stedet beregnes af koncernresultatet. En sådan vedtægtsbestemmelse bør efter statsselskabets stiftelse dog kun kunne vedtages med tilslutning fra medarbejdernes repræsentanter i selskabets bestyrelse.

Uoverensstemmelser om beregning, udbetaling eller fordeling af medarbejdernes overskudsandel bør på en medarbejders anmodning kunne afgøres af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, så langvarig retsikkerhed undgås. Selv om afgørelsen naturligvis skal kunne domstolsprøves, vil selve indkoblingen af en særligt sagkyndig forvaltningsmyndighed erfaringsmæssigt ofte kunne medføre, at myndighedens afgørelser bliver endelige.

Hvis selskabet ophører med at være et statsselskab, kan lovgivningen ikke i al fremtid sikre medarbejderne en overskudsandel af den her beskrevne karakter (selv om man kan håbe, at statsselskabernes eksempel måske danner skole for den øvrige lovgivning). Men for at sikre en rimelig overgangsordning foreslår jeg, at overskudsdelingen skal fortsætte i 3 hele regnskabsår efter det år, hvor selskabet måtte være ophørt med at være et statsselskab. Vedtægterne kan forlænge ordningen ud over 3 års perioden. Ved statens afhændelse af aktier i statsselskabet kan det gøres til et vilkår, at overskudsdelingen skal fortsætte uden tidsbegrænsning, og at vedtægtsbestemmelsen herom kun kan ophæves med statens tiltrædelse. Selskabet må i så fald kun indgå i en fusion eller spaltning, hvis ordningen bevares i det eller de fortsættende selskaber for samtlige dets eller disses medarbejdere.

17) Offentlige myndigheder med kompetence i relation til statsselskabet (bortset fra revisionsmyndigheder).
Spørgsmål om offentlighed og aktindsigt

a) Erhvervs- og Selskabsstyrelsen; offentlig indsigt

Over for statsaktieselskaber har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen samme beføjelser som i forhold til andre aktieselskaber. Et statsselskab kommer således ikke til eksistens som juridisk person allerede i kraft af oprettelsesloven,¹⁴⁴ men i kraft af den registrering hos styrelsen, som er et resultat af en normal selskabsretlig stiftelsesprocedure (oprettelse af stiftelsesdokument, afholdelse af stiftende generalforsamling, anmeldelse til registrering i styrelsen), og statsselskabet skal ligesom andre aktieselskaber anmelde vedtægtsændringer samt bestyrelses-, direktions- og revisionsændringer til registrering i styrelsen, ligesom det skal indsende årsregnskaber i overensstemmelse med årsregnskabslovens regler. Endelig har offentligheden samme acces til selskabsretlige dokumenter om statsselskabet - f.eks. til dets stiftelsesdokumenter, vurderingsberetning om eventuelt apportindskud, årsregnskaber m.v. - som til dokumenter om alle andre aktieselskaber.

¹⁴⁴ Hvilket formentlig slet ikke ville være muligt i lyset af fællesskabsrettens stiftelsesregler, som - medmindre oprettelsen sker ved kontrakt for notar - kræver en forudgående kontrol af enten forvaltningsmæssig eller judiciel beskaffenhed, jfr. artikel 10 i 1. selskabsdirektiv. En oprettelse direkte ved lov stemmer ikke godt hermed, og oprettelsesloven må derfor stedse formuleres således, at den giver vedkommende minister ret - og oftest tillige pligt - til at gennemføre selskabsstiftelsen i henhold til den øvrige (selskabs)lovgivning.

Styrelsens rolle.

Hvis man generelt skal beskrive Erhvervs- og Selskabsstyrelsens rolle i forhold til aktieselskaber, herunder statslige aktieselskaber, kan man betegne denne rolle således, at der er tale om en registreringsmyndighed med enkelte tilsynsretlige træk, sidstnævnte særligt i relation til indseende med kapitalstørrelse og -tab, aktionærlån, tvangsopløsning m.v. Når det drejer sig om statslige aktieselskaber, er der efter min opfattelse - paradoksalt nok - brug for en særlig tæt overvågning af, at de selskabsretlige spilleregler overholdes, ligesom der i en række henseender vil kunne opstå tvivlsspørgsmål, som det ikke vil være hensigtsmæssigt at afvente en langvarig domstolsafgørelse af (dog at administrative afgørelser skal kunne domstolsprøves).

Jeg har derfor på en række punkter - uden generelt at ville foreslå, at styrelsen bliver en tilsynsmyndighed - foreslået tillagt styrelsen kompetence til at træffe afgørelser i tvivlsspørgsmål ud fra sit betydelige selskabsretlige erfaringsgrundlag. Endvidere har jeg foreslået, at klage over styrelsens afgørelser sker ved kæremaal direkte til Østre eller Vestre Landsret (alt efter selskabets hjemsted), så en hurtig judiciel afgørelse tilsikres. Jeg har herved hentet inspiration i skibsregisterlovens karesystem og i det lignende system vedrørende værdipapircentralloven. Eftersom domstolsprøvelsen af styrelsens afgørelser i sig selv har karakter af et kæremaal, er det - hvilket ligeledes vil tilsikre en hurtig afgørelse af sagen - fuldt forsvareligt at foreskrive, at landsrettens afgørelse som hovedregel er endelig, ligesom det er tilfældet efter de nævnte to love. Efter gældende ret meddeles karettilladelse til Højesteret af Justitsministeriet, men jeg har i mit lovudkast foregrebet en forventelig vedtagelse af lovforslag nr. L 34 af 7. oktober 1992 om kompetencereglerne for meddelelse af anke- og karettilladelser, hvorefter karettilladelser også vedrørende de to nævnte love fra og med 1. januar 1994 skal meddeles af Højesteret selv. Den nævnte dato er for øvrigt også den dag, hvor jeg vil foreslå, at en eventuel lov om statsselskaber sættes i kraft.

Da jeg forudser, at de kommende år vil medføre en række tvivlsspørgsmål vedrørende statsselskaber, i hvert fald indtil denne retsform for statslig aktivitet har fundet et mere blivende selskabsretligt leje, og da Erhvervs- og Selskabsstyrelsen inden for den nærmeste fremtid i sin eventuelt kommende egenskab af såkaldt fristyreelse vil skulle tænke i højere grad på sit ressourceforbrug og finansieringen heraf, har jeg desuden foreslået, at behandling af en sag vedrørende et statsselskab, bortset fra modtagelsen af dettes års- og koncernregnskab og fra meddelelser, der skal offentliggøres på grund af de paralleller fra børsnoterede selskaber, jeg foreslår, udløser en afgift på 5.000 kr., og at årsafgiften for disse selskaber er 10.000 kr. Jeg har herved lagt vægt på, at disse sager i hvert fald i en årrække vil være juridisk "tunge" sager for styrelsen, og jeg har hentet forbillede i den ganske betydelige afgift på for tiden 5.000 kr. fra 1. maj 1992 for behandling af sager om genoptagelse af virksomheden for rekonstruerede selskaber, idet også sådanne sager formodningsvis er ressourcekrævende for styrelsen. Endelig ville jeg finde det yderst hensigtsmæssigt set fra statsselskabernes synsvinkel, om en enkelt akademisk medarbejder i styrelsen kunne reserveres til at koncentrere sig om disse selskabers forhold, så at en medarbejder - med kombineret forvaltnings- og selskabsretlig indsigt og med betydeligt kendskab til disse selskabers særlige forhold - stedse var klar til sagsbehandling, rådgivning m.v. Dette vil efter mit skøn medvirke til at gøre statsselskabet som retsform yderligere effektiv og attraktiv.

Det kan ikke udelukkes, at næste skridt - når loven om statsselskaber har virket i nogle år, og erfaringer er indhøstet - vil blive at gøre styrelsen til en egentlig tilsynsmyndighed for sådanne statsselskaber, som ikke i forvejen er underlagt tilsyn fra Finanstilsynet, men det er endnu for tidligt at udtale noget sikkert herom.

Offentlighed.

Offentligheden - der selvsagt kan påberåbe sig samtlige selskabsretlige muligheder for indsigt i et statsselskabs forhold via henvendelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen - kan ikke "skyde genvej" til en nærmere indsigt i et statsselskabs forhold ved at rette henvendelse til selskabet og bede om aktindsigt som hos en forvaltningsmyndighed, idet statsselskabet i sin egenskab af et privatretligt organiseret selskab ikke er omfattet af bestemmelserne i lov om offentlighed i forvaltningen, uanset arten af den af selskabet udøvede virksomhed, og uanset at staten er aktionær i selskabet. Kun de selskabsretlige indsigtsbeføjelser, som selskabslovgivningen giver offentligheden også i andre aktie- og anpartsselskaber, gælder også i forhold til statsselskaber, eksempelvis retten til indsigt i fortegnelsen over større aktionærer, jfr. AL § 28b, stk. 3, 2. led. I de skriftlige optegnelser over samhandel mellem en eneaktionær (herunder staten) og selskabet, som er blevet lovpligtige at føre i henhold til AL § 63, stk. 2, har offentligheden eksempelvis ingen indsigt.

Selv om statsselskabet således ikke er en "myndighed" i offentlighedslovens forstand, udelukker dette ikke, at dokumenter vedrørende selskabet kan være undergivet aktindsigt hos vedkommende ministerium.

Det fastlægges i offentlighedslovens § 3, stk. 1, at "Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 [undtagelse af interne arbejdsdokumenter, visse andre dokumenter og visse oplysninger] i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven."

Med hjemmel heri bestemte Finansministeriet ved bkg. nr. 644 af 17. september 1990, at "Sager og dokumenter vedrørende privatisering og salg af statslige aktiver i

forbindelse hermed er undtaget fra aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen", jfr. bekendtgørelsens § 1.

Imidlertid udtalte Folketingets Ombudsmand i sag nr. 1990-1596-29,¹⁴⁵ at denne udnyttelse af bemyndigelsen i lovens § 3, stk. 1, til generelt at undtage sager om privatisering fra aktindsigt gik ud over det i lovmotiverne angivne formål med bemyndigelsen og samtidig adskilte sig væsentligt fra den hidtidige udnyttelse af denne.

Herefter udstedte Finansministeriet bkg. nr. 679 af 9. oktober 1991, der definerer begrebet "privatisering" som dels sådanne tilfælde, hvor staten i henhold til lov eller aktstykke afhænder en institution, der hidtil har tilhørt det offentlige, dels sådanne tilfælde, hvor det offentlige har ejet en del af en institution eller et selskab og afhænder sin andel, jfr. bekendtgørelsens § 2.

De dokumenter, der efter bekendtgørelsens § 1 undtages fra aktindsigt, falder i fire grupper: (1) brevveksling mellem Finansministeriet eller fagministeriet og personer/virksomheder, der indgiver eller overvejer tilbud, (2) brevveksling om løn- og personaleforhold, (3) brevveksling med sagkyndige og (4) brevveksling med Folketinget, der ikke offentliggøres.

Hvad selve bekendtgørelsens definition af begrebet privatisering angår, må bemærkes, at ordvalget "[afhændelse af] en institution, der hidtil har tilhørt det offentlige" også må omfatte institutionens afhændelse til et af staten 100% ejet aktieselskab, men dels forekommer det ikke at have været meningen med bekendtgørelsen at undtage sådanne rene strukturændringer, hvor institutionen blot omlægges til en ny retlig organisationsform, dels tilsigter bekendtgørelsen alene at omfatte selve privatiseringsprocessen, ikke den efterfølgende mulighed for aktindsigt i sager vedrørende selskabet. Det er således tydeligt, at bekendtgørelsens formål alene er at undtage fra aktindsigt i de erhvervs-

¹⁴⁵ Gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning 1990 s. 54ff.

hemmeligheder, spørgsmål om prisfastsættelse, konkurrerende tilbud m.v., som det af indlysende konkurrencemæssige årsager er naturligt at hemmeligholde i forbindelse med det direkte salg af statsvirksomheder til private. Det kan herefter konkluderes, at bekendtgørelsen ikke har betydning hverken for en statsvirksomheds overgang til drift i et statsselskab eller for den efterfølgende aktindsigt hos fagministeriet vedrørende de af min undersøgelse omfattede statsselskabers forhold.

At denne retsopfattelse også antages af eksempelvis Industriministeriet, fremgår af motiverne til loven fra 1992 om eksportkredit, idet det i bemærkningerne til § 12 (hvorefter sagsakterne vedrørende stiftelse af samt bortsalg af aktier i forsikringsselskabet er undtaget fra aktindsigt) fremhæves, at Finansministeriets bekendtgørelse "ikke omfatter stiftelse af et statsligt forsikringsaktieselskab til drift af et kommercielt område fra den eksisterende eksportkreditordning" [min fremhævelse].

Herefter vil alene de helt konkrete undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven kunne begrænse aktindsigten i visse dokumenter, oplysninger m.v.

Der vil formentlig særligt blive tale om § 12, stk. 1, nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om drifts- eller forretningsforhold og lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den virksomhed, oplysningen angår, at begæringen om aktindsigt ikke imødekommes. Det vil ses, at denne undtagelse både er meget snæver og yderst konkret, og hvis undtagelsen kun omfatter en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, jfr. § 12, stk. 2. - Bestemmelsens stk. 1, nr. 1, der omhandler aktindsigt i "enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold", er efter sit indhold uanvendelig på selskabers forhold.

Jeg har i min redegørelse ikke fundet tilstrækkelig anledning til at foreslå vidererækkende lovændringer i form af undtagelse af statsselskaber fra aktindsigt, men jeg har dog fundet behov for at give en lovmæssig hovedregel (som kan fraviges gennem bestemmelse fra fagministeren), hvorefter i hvert fald selve stiftelsen af statsselskaber samt bortsalg af aktier i et statsselskab er undtaget fra aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen, medmindre vedkommende minister bestemmer andet. Allerede af lex specialis princippet følger det, at den enkelte oprettelseslov kan gøre undtagelse herfra.

Imidlertid vil jeg gerne tilføje, at man efter min opfattelse skal være tilbageholdende med - næsten som en rutinesag - at udtale, at "konkurrencemæssige hensyn" bør medføre en udstrakt afskæring af offentlighedens indsigt i statsselskabers forhold. Konkurrencemæssige hensyn gør sig med styrke gældende, når det drejer sig om helt konkrete statslige forhandlinger med forskellige køberemner vedrørende statens aktier i et statsselskab; her kan man naturligvis ikke acceptere, at en licitationslignende fremgangsmåde slås i stykker via offentlig indsigt i tilbud m.v. Samme hensyn gør sig gældende vedrørende almindelige driftsmæssige beslutninger angående statsselskabets tilbud, forhandlinger med kunder, potentielle leverandører m.v., og allerede af denne grund må både bestyrelsens forhandlingsprotokol, direktionens eventuelle forhandlingsprotokol og formentlig tillige revisionsprotokollen, som er revisors fortrolige meddelelsesmiddel til bestyrelsen, undtages fra indsigt.

Når det derimod drejer sig om overordnede rammer for selskabets virksomhed, stiller sagen sig efter min opfattelse ganske anderledes. Det gælder, hvad enten det drejer sig om væsentlig kapitaltilførsel i form af egen- eller fremmedkapital, væsentlige nye aktivitetsområder, oprettelse af datterselskaber og andre overordnede beslutninger. Disse beslutninger har det fællestræk, at de må betragtes som værende så vidtgående, at de ikke bør kunne besluttet af statsselskabets bestyrelse på egen hånd, men skal forelægges for generalforsamlingen, hvorved de dels

bliver undergivet fagministerens beslutningskompetence i dennes egenskab af forvalter af stemmemajoriteten, dels bliver undergivet parlamentarisk kontrol, i nogen grad i lighed med f.eks. ordningen for det norske Statoil A/S.

Disse betydningsfulde "rammebeslutninger" er der efter min opfattelse ingen anledning til at prøve at undtage hverken helt eller delvis fra offentlig indsigt, og dette gælder desto mere, hvis man kan tilslutte sig, at de bør undergives sædvanlig parlamentarisk kontrol. At der næppe vil opstå nogen skadevirkning herved, kan jeg af indlysende årsager ikke dokumentere gennem videnskabelige undersøgelser, men jeg kan blot eksempelvis henvise til det faktum, at de tyske Volkswagenfabrikker allerede på et tidligt stadium efter anden verdenskrig blev fonds- og senere selskabsejet, og at der i denne forbindelse blev lagt vægt på at etablere en meget vidtstrakt offentlig indsigt i VW-virksomhedens overordnede beslutningsforhold.

Tysk retslitteratur fremhæver herom, at både medarbejdere (til gavn for "firma-korpsånden"), konkurrenter (der undgår fejlinvesteringer), parlamentarikere (der sikrer, at de overordnede samfundsmæssige hensyn tilgodeses) - og endog bestyrelsen selv (der får tilbagemelding og impulser fra offentligheden) - har haft gavn af denne vidtstrakte publicitet.¹⁴⁶ Erkendes må det da også, at den ikke synes at have skadet Volkswagenfabrikkernes erhvervsmæssige udfoldelse og vækst i mindste måde.

På dette grundlag har jeg ikke fundet det betænkeligt at foreskrive offentlig indsigt i de forhold, der i henhold til mit lovudkast er af så vidtrækkende betydning, at

¹⁴⁶

Se hertil Achim von Loesch: Die "Stiftung Deutsches Volkswagenwerk" als Instrument moderner Wirtschaftspolitik i "Archiv für Öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen", bind 4, hæfte 2 (1958), særligt s. 136f. Ingvar S. Melin synes på grundlag af sine undersøgelser at tilslutte sig denne opfattelse i sin afhandling fra 1959/60 om "Möjligheterna att kontrollera den statliga affärsverksamheten i aktiebolagsform".

statsselskabets bestyrelse skal forelægge dem for generalforsamlingen.

Ud over det således foreslåede system - som altså i tilfælde af vedtagelse vil indebære, at offentligheden bliver bekendt med alle forhold, der er så væsentlige, at de skal forelægges statsselskabets generalforsamling (medmindre man nøjes med at indbringe dem for statsselskabets politiske "følgegruppe": repræsentantskabet, såfremt et sådant er oprettet) - har jeg imidlertid fundet, at der generelt knytter sig samme interesse fra offentlighedens side til statslige aktieselskaber som til børsnoterede selskaber, allerede fordi en betragtelig og stadigt stigende del af statsformuen er anbragt i statsselskaber, og tillige fordi nogle af disse selskabers beslutninger er af stor samfundsmæssig betydning.

Jeg vil derfor foreslå, at statsselskabet løbende skal offentliggøre samme forhold, som børsnoterede selskaber er forpligtet til at offentliggøre, og at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen også i så henseende skal indtage samme tilsynsrolle i forhold til statsselskaberne, som Københavns Fondbørs indtager i forhold til børsnoterede selskaber. Styrelsen skal kunne undtage fra forpligtelserne, hvis disse vil "skyde over målet", og styrelsens kompetence skal selvsagt overgå til Københavns Fondsbørs, hvis selskabet bliver børsnoteret. Der er ikke anledning til at beskrive offentliggørelsesforpligtelserne nøjere i en lov om statsselskaber, idet en henvisning (renvoi) til de til enhver tid gældende børsretlige regler - for tiden fonds-børslovens § 19, stk. 1, suppleret med de såkaldte Oplysningsforpligtelser af 4. december 1991 - vil være både tilstrækkelig og mere fleksibel end faste regler i en statsselskabslov.

b) Koncessions- og særlovsmyndigheder

Udover at statsselskabet i sin egenskab af aktieselskab er underlagt Erhvervs- og Selskabsstyrelsens kompetence i overensstemmelse med aktieselskabslovgivningen, vil det i nogle tilfælde være en følge af selve den virksomhed, som selskabet driver, at der i relation til dets virksomhed - men normalt ikke til selskabet som selskab - er tillagt andre myndigheder kompetence i henhold til særlig lovgivning herom.

Der bør imidlertid her skelnes mellem

- den kompetence, der følger af, at selskabets virksomhed foregår på et område, der er reguleret ved særlig lovgivning, f.eks. bank- og sparekasselovgivningen, og
- den kompetence, der tillægges vedkommende minister, under hvis ressort statsselskabet til enhver tid hører, jfr. grundlovens § 14, 2. led, fordi den statsvirksomhed, som er overdraget til selskabet, hører under denne minister.

Den kompetence, der herved tillægges fagministeren, vil jævnligt gribe ind på det selskabsretlige plan, eksempelvis således at selskabets vedtægter kun kan ændres med tilføjelse fra fagministeren. I modsætning hertil gælder det ikke (længere), at f.eks. bankers og forsikringsselskabers vedtægtsændringer skal godkendes af Finanstilsynet.

Denne kompetenceopdeling kan illustreres gennem lov nr. 322 af 31. maj 1991, hvorved GiroBank A/S oprettedes gennem overtagelse af statsvirksomheden Postgiros rettigheder og forpligtelser:

- For selskabet gælder aktieselskabsloven, jfr. oprettelseslovens § 3, stk. 2, og herved er selskabet - naturligvis - underlagt Erhvervs- og Selskabsstyrelsens kompetence.

- Dernæst gælder, eftersom selskabet er et kreditinstitut i bank- og sparekasselovgivningens forstand, også denne lovgivning, og dermed Finanstilsynets tilsynskompetence, jfr. samme stykke i oprettelsesloven.
- Endelig er fagministeren (p.t. kommunikationsministeren) tillagt en række specifikke kompetencer i relation til selskabet i dets egenskab af statsligt selskab, herunder særligt kompetencen til at godkende eller afslå enhver vedtægtsændring i selskabet, jfr. § 3, stk. 5.

Vel er der tale om, at selskabets egenskab af kreditinstitut og de heraf følgende særlige revisions- og tilsynsbestemmelser har medført, at der ikke er følt noget behov for at have rigsrevisor som egentlig medrevisor, jfr. bemærkningerne til lovforslaget, men dette statsselskab er altså alligevel underlagt en myndighedskompetence på 3 niveauer, nemlig (1) det selskabsretlige, (2) det bankretlige og (3) det statsselskabsretlige.

Det er endnu for tidligt at sige, om denne 3-dobbelte kompetence vil blive følt som en praktisk belastning for selskabet, men det er ikke sikkert, at dette vil blive tilfældet. Imidlertid må det erindres, at der i virkeligheden også er et 4. niveau, hvor selskabet må underkaste sig kontrol, nemlig når det drejer sig om staten i dennes egenskab af hovedaktionær; dette niveau indebærer, at en række vidtrækkende beslutninger må antages at skulle forelægges generalforsamlingen, også selv om vedtægtsændring ikke er fornøden. Jeg har endog i denne forbindelse undladt at omtale de øvrige myndighedsniveauer, som selskabet må finde sig i, eksempelvis relationerne til Forbrugerombudsmanden (hvis nu selskabets markedsføring eller forretningsvilkår skulle være i strid med god markedsføringsskik), EF-kommissionen (hvis nu en dominerende stilling skulle blive misbrugt til at sikre f.eks. GiroBank A/S særlige statslige opgaver) etc. etc.

Af andre eksempler på statsselskaber, der er undergivet særlige offentlige myndigheder i kraft af deres virksomhed, kan nævnes følgende:

Klager over indholdet af reklameindslag bedømmes af Radio- og TV-reklamenævnet, der kan påtale overtrædelser, pålægge TV 2 Reklame A/S at offentliggøre afgørelsen og berigtige fejlagtige oplysninger om faktiske forhold, der er udsendt i reklameindslag.

Notarius Publicus fører tilsyn med Det Danske Klasselotteri A/S' afvikling af lotteriet.

For Det Danske Luftfartsselskab A/S skal en række forhold vedrørende driftsorganisationen, materiellets vedligeholdelse, anskaffelse eller leje af nyt materiel, trafikprogrammet m.v. godkendes af Statens Luftfartsvæsen.

Ressortministerens tilsyn med visse statsselskaber varierer fra et generelt tilsyn med selskabernes virksomhed - gældende for eksempelvis privatbanerne - til tilsyn med mere specifikke forhold.

En generel tilsyns- og kontrolbeføjelse i forhold til Det Danske Klasselotteri A/S' virksomhed tilkommer skatteministeren i henhold til den 5-årige bevilling, der ligger til grund for selskabets aktiviteter. Tilsvarende gælder for skatteministerens tilsyn og kontrol med Dansk Tipstjeneste A/S.

For den del af Tele Danmark A/S' virksomhed, der udføres på grundlag af en koncession, kan kommunikationsministeren i nærmere angivet omfang fastlægge vilkår.

Ifølge vedtægterne for Dansk Jagtforsikring A/S skal selskabet udføre sin virksomhed i overensstemmelse med de af Landbrugsministeriet fastsatte retningslinier.

Forholdene illustrerer efter min opfattelse, at der er behov for en vis forenkling af statsselskabernes relation til staten i dennes egenskab af ejer, og mit forslag er simpelthen, at alle bestemmelser om fagministerens direkte tilslutning til dette og hint (herunder til vedtægtsændringer) bortfalder og afløses af et - i nogen grad af Statoilvedtægterne inspireret - system, hvorefter nærmere definerede beslutningstyper, der klart rækker videre end til egentlige ledelsesfunktioner, skal forelægges for generalforsamlingen.

Gennem en sådan indretning af reglerne får vi statens kompetence bragt tilbage dertil, hvor den efter min opfattelse hører hjemme, nemlig på det selskabsretlige (overordnede) plan i statens egenskab af hoved- eller eneaktionær. Herefter er statslige selskaber underlagt myndighederne i følgende henseender:

- som aktieselskab er selskabet underlagt Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, ligesom alle andre aktieselskaber er,
- som specialselskab, f.eks. bank eller forsikringsselskab, er selskabet underlagt vedkommende specialmyndighed, ligesom andre tilsvarende specialselskaber er, her således underlagt Finanstilsynet,
- som statsselskab er selskabet underlagt en vis parlamentarisk kontrol i forbindelse med den forelæggelse for generalforsamlingen af ekstraordinære beslutninger, som også andre selskaber nødvendigvis måtte indhente ejernes samtykke til, og
- som en del af statsformuen er selskabet revisionsmæssigt underlagt Rigsrevisionens gennemsynsbeføjelse, jfr. herom i næste kapitel.

c) EF-myndigheder

Alle selskabers rettigheder og pligter er i en række henseender underlagt fællesskabsretlige forskrifter:

- dels reguleres deres selskabsretlige forhold af bestemmelser i selskabslovene, som i vid udstrækning styres af bagved liggende selskabsretlige direktiver fra EF;
- dels kan de med hensyn til deres etableringsrettigheder påberåbe sig etableringsretten i EØF-traktatens artikler 52ff, jfr. artikel 58;
- og endelig er de i deres virksomhed underkastet en række forpligtelser, der ligeledes udspringer af fællesskabsretten, herunder forbudet mod konkurrencebegrænsende foranstaltninger i EØF-traktatens artikel 85, mod misbrug af en eventuel dominerende stilling, jfr. artikel 86, og mod væsentlig konkurrenceforvridende statsstøtte, jfr. artikel 92.

Også statsselskaber er underlagt disse forskrifter, men af særlig interesse er forbuddet i Traktatens artikel 92 mod konkurrencefordrejende statsstøtte; dette forbud, som jeg har beskæftiget mig mere indgående med i afsnit 4 a) og 4 b) ovenfor om pengestrømme mellem stat og statsselskab, omfatter ganske vist også statsstøtte til privat kontrollerede virksomheder, men det kan ikke afvises, at forbuddet har en særlig betydning, når det drejer sig om statsvirksomheder, idet der for disses vedkommende kan være særlig anledning for det offentlige til at yde støtte.

Uden stillingtagen til sagens udfald kan det i denne forbindelse nævnes, at den klage, som en række private aktionærer i JTAS og KTAS den 28. november 1991 indgav til Kommissionen over staten (P&T) og over Tele Danmark A/S, blandt andet angik en formodet overtrædelse af Traktatens artikler 92-94; disse forskrifter skulle angiveligt være overtrådt gennem

hovedaktionærens (statens) indløsning af minoritetsaktionærer i JTAS og KTAS, kombineret med statens efterfølgende indskud af de herved indvundne midler i det nye selskab Tele Danmark A/S.

Det fremgår af disse bemærkninger - og af afsnittet om pengestrømme mellem stat og statsselskab - at ethvert statsselskab af i hvert fald nogen størrelse og betydning stedse må have blik for sit forhold til EF-kommissionen og relationen til de fællesskabsretlige forskrifter. Blot eksempelvis kan dette få betydning i følgende hypotetiske tilfælde:

- statens direkte eller indirekte støtte til statsselskaber, såfremt støtten kan virke konkurrenceforvridende,
- formodet urimelige forretningsvilkår hos et statsselskab med en dominerende stilling,
- statens behandling (afgiftsmæssigt eller på anden måde) af virksomheder, som er i konkurrence med statsselskaber,
- et statsselskabs konkurrencebegrænsende aftaler med andre (stats)selskaber eller (stats)virksomheder.

Den nærmere behandling af disse spørgsmål henhører under fællesskabsretten; jeg har blot set det som min opgave at påpege, at mange af de statsselskaber, der er eller kan forventes etableret, er af en sådan størrelse, at fællesskabsretten stedse skal indgå i deres overvejelser. Jeg har ikke fundet anledning til at foreslå, at der i en eventuel lov om statsselskaber indføres bestemmelser om iagttagelse af fællesskabsretlige regler; disse vil jo gælde under alle omstændigheder, og en henvisning til selve deres eksistens ville forekomme meget atypisk, men man kan ikke afvise, at en mere generel "erindring" om de vigtigste forskrifter, der kunne få betydning for statsselskabet, kan være af betydning som en slags huskeliste for bestyrelse og direktion. I givet fald måtte en sådan "erindring" forment-

lig optages i bestyrelsens forretningsorden og i bestyrelsens skriftlige instruks til direktionen, men man kan heller ikke helt afvise betydningen af en bestemmelse i statsselskabets vedtægter (under omtalen af statsselskabets direktion), hvorefter det påhviler direktionen at give bestyrelsen oversigt med visse mellemrum om selskabets overholdelse af danske og fællesskabsretlige regler. Erfaringen viser, at selv en sådan generel "påmindelse" kan være af værdi, og det ville efter min opfattelse være flovt, hvis netop sådanne selskaber, som staten ejer, skulle gøre sig skyldige i retsbrud.

18) Statsselskabets regnskabs- og revisionsforhold,
herunder forholdet til Rigsrevisionen

a) Regnskabsår

Om aktieselskabers - og dermed også statsselskabers - regnskabsår hedder det i årsregnskabslovens § 3, stk. 1, ganske kort, at regnskabsåret skal omfatte 12 måneder.¹⁴⁷ Desuden hedder det i § 3, stk. 2, at selskaber, der tilhører samme koncern, skal have samme regnskabsår, medmindre særlige forhold tilsiger andet.

Aktieselskaber står således frit med hensyn til hvordan de vil placere deres regnskabsår. I almindelighed, og det er også den klare hovedregel for de af denne redegørelse omfattede selskaber, vælges imidlertid kalenderåret som regnskabsår.

Det mest almindelige alternativ er et regnskabsår svarende til det "gamle" finansår, dvs. fra 1. april til 31. marts, hvilket bl.a. er valgt af Det Danske Klasselotteri A/S, Dansk Jagtforsikring A/S, Aktieselskabet Aalborg Rutebilstation og Bibliotekscentralen A/S under konkurs samt visse af dette selskabs datterselskaber.

Følgende selskaber har ligeledes et andet regnskabsår end kalenderåret: Dansk Tipstjeneste A/S (1/7 - 30/6), A/S Dyrehavsbakken (1/10 - 30/9), Padborg Godsregistrering A/S (1/5 - 30/4) og Padborg Stevedore Kompag-

¹⁴⁷ For et selskabs første regnskabsperiode og i forbindelse med en eventuel omlægning af regnskabsåret gælder særlige regler.

ni A/S (1/5 - 30/4). For blandt andet Dyrehavsbakken kan det valgte regnskabsår være sæsonbestemt.

I udkastet til lov om statsselskaber har jeg valgt at fravige årsregnskabslovens udgangspunkt om frit valg af regnskabsår og i stedet foreskrive, at statsselskaber skal have kalenderåret som regnskabsår, hvilket konkret kan fraviges ved oprettelsesloven.

Begrundelsen for dette forslag er den samme, som ligger bag årsregnskabslovens § 3, stk. 2, om samme regnskabsår for koncernforbundne selskaber. Kun gennem regnskabsaflæggelse på samme tid for alle statsselskaber bliver det muligt at skabe overblik over statens samlede interesser organiseret i aktieselskabsform. Hertil kommer, at finansåret jo ikke længere er forskudt, men sammenfaldende med kalenderåret.

b) Særlige forskrifter om regnskabsaflæggelsen

Statsselskaber skal som udgangspunkt aflægge regnskab i overensstemmelse med forskrifterne i årsregnskabsloven på samme måde som alle andre aktieselskaber. Både i den lov, hvorved statsselskabet oprettes, og i dets vedtægter kan der imidlertid være givet særlige forskrifter om selskabets regnskabsaflæggelse, når blot regnskabet kvalitativt ikke herved forringes, men gerne forbedres i forhold til kravene i 4. (og 7.) selskabsdirektiv, der - i hvert fald indtil videre - er udformet som minimumsdirektiver, og som naturligvis også gælder for aktieselskaber (og anpartsselskaber), der har en stat som hoved- eller eneaktionær.

I vedtægterne for Sund & Bælt Holding hedder det, at regnskabet skal opstilles i overensstemmelse med lovgivningen for selskabers regnskabsaflæggelse med de ændringer, der måtte følge af en særlig lovgivning for dette selskab.

Tilsvarende fremgår det af årsregnskabet for NESA A/S, at regnskabet er aflagt i overensstemmelse med årsregnskabsloven suppleret med de særlige regler, som er indeholdt i lov om elforsyning.

Forskrifterne kan vedrøre regnskabsaflæggelsens formelle (tilblivelismæssige) aspekt, herunder særligt kravet om en af staten m.v. uafhængig regnskabsaflæggelse, og/eller dens materielle (indholdsmæssige) aspekt, herunder visse krav til regnskabets indhold, specifikation af visse poster m.v.

Som eksempel på vedtægtsmæssig regulering af formelle forhold i forbindelse med regnskabsaflæggelsen kan nævnes Aktieselskaber Dampskibsselskabet Øresund, hvor direktionen inden udgangen af marts måned skal afgive årsregnskabet til bestyrelsens foreløbige vedtagelse.

Intensiteten af reguleringen af de materielle forhold i forbindelse med de af redegørelsen omfattede selskabers regnskabsaflæggelse er meget varierende. Hovedparten af selskaberne skal "kun" aflægge årsregnskab i overensstemmelse med årsregnskabsloven. Modsat er visse typer af selskaber underlagt egentlige "regnskabsreglementer".

For Tele Danmark A/S er der således udarbejdet et reglement for selskabets regnskabsføring og regnskabsaflæggelse. Ændringer i reglementet eller afvigelser fra dette skal godkendes af kommunikationsministeren.

Ifølge årsregnskabet for Dansk Olierør A/S er dette aflagt i overensstemmelse med årsregnskabsloven og den særlige lovgivning om etablering og benyttelse af rørledningen til transport af råolie og kondensat.

For privatbanerne skal årsregnskabet udarbejdes i overensstemmelse med en af Ministeriet for offentlige arbejder (nu altså Trafikministeriet, jfr. grundlovens § 14, 2. led) godkendt regnskabs- og revisionsvejledning. Heraf følger bl.a. at der som hovedregel ikke foretages regnskabsmæssige afskrivninger på jernbanemateriel og -anlæg, der er finansieret af staten

eller kommunerne ved afdragsfrie investeringstilskud. Disse aktiver medtages som tilgang i anskaffelsesåret og fragår i året, hvor investeringsregnskabet godkendes af Trafikministeren. Uanset hvor nær en sammenhæng sådanne særegne afskrivningsforskrifter har med det statslige tilskud til disse selskaber, er forskrifterne vanskelige at bringe i overensstemmelse med det tvingende krav i 4. selskabsdirektivs artikel 35, stk. 1, litra b, hvorefter anskaffelses- eller kostprisen for anlægsaktiver med en begrænset brugstid skal formindskes (i.e. "afskrives") ved værdireguleringer, der tilsigter en "systematisk afskrivning af aktiverne over deres brugstid". Selv om denne formulering åbner op for vidt forskellige afskrivningsprofiler (straksafskrivning, lineær afskrivning, saldoafskrivning og diverse varianter), vil der næppe kunne blive tale om et "retvisende" regnskab, når aktivet afskrives på én gang ved slutningen af et bestemt begivenhedsforløb. Netop for privatbanerne - hvor der i hvert fald på nuværende tidspunkt ikke sker udbud af aktier til offentligheden, og hvor underskuddet inddækkes af staten, så selskabskreditorer ikke skulle kunne lide tab - har spørgsmålet om regnskabets overensstemmelse med direktivforskrifterne ikke aktualiseret sig i praksis, men i det lange løb må sådanne atypiske former for regnskabsaflæggelse formentlig vige for regnskabslovgivningens direktivstyrede almindelige forskrifter.

Ligeledes kan der være tale om vedtægtsbestemmelser, som tillægger rigsrevisor kompetence til at foretage en egentlig revision af statsselskabets regnskaber, selv om rigsrevisorlovens §§ 2 og 4 ellers i sig selv alene ville føre til, at rigsrevisor efter § 4 pga. de statslige kapitalindskud "kun" ville have beføjelse til at forlange regnskaberne til gennemgang, jfr. herom nedenfor.

I de senere år er der fremsat vigtige forslag om en bedre regnskabsaflæggelse for statsvirksomheder, særligt med henblik på at sikre, at disse har samme tilskyndelse til en effektiv økonomisk drift, som private virksomheder har, alt

dog inden for de særlige bindinger, som måtte eksistere for dem med hensyn til takstfastsættelse, forsyningspligt m.v. Der er således tale om,¹⁴⁸ at nettotal, driftsnettotal og selvfinansieringsgrad bør angives på en sådan måde, at forholdene bliver mere gennemskuelige og styringen af virksomheden dermed lettes.

Eksempelvis gav nettotallet i dets hidtidige udformning ikke et tilstrækkeligt udtryk for virksomhedens resultatdannelse, idet ikke alle omkostninger repræsenteredes ved opgørelsen. Nettotallet var derfor snarere udtryk for et "kasseregnskab", et cash-flow. Udvalget foreslog derfor, at nettotallet fremtidigt skal beregnes som driftsudgifter minus driftsindtægter med tillæg af tilskud, anlægsudgifter og ejendomserhvervelser m.v., og minus kapitalindtægter.

Udvalget foreslog endvidere, at driftsnettotallet skal være politisk styrende, idet resultatet blandt andet indgår i grundlaget for den årlige rammefastsættelse, at beregnede pensionsbidrag til tjenestemænd også skal indgå i nettotallet, at afskrivninger skal ske efter saldometoden og med anskaffelsesprisen som afskrivningsgrundlag, at forrentning af anlægsaktiverne skal følge markedsrenten, og at overskud på driften bør give anledning til en forholdsmæssig nedsættelse af forrentningskravet, f.eks. ved at trække overskuddet fra anlægsværdien, inden forrentningen beregnes (en lånesynsvinkel).

Repræsentanterne for de underskudsgivende nettostyrede statsvirksomheder - nemlig på daværende tidspunkt DSB, Det kongelige Teater, Statens Luftfartsvæsen og Statshavnsadministrationen - ønskede dengang at understrege, at forskellene mellem de enkelte nettostyrede statsvirksomheder efter deres opfattelse var så store, at det ikke var hensigtsmæssigt at presse samme skabelon ned over alle virksomheder.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Jfr. betænkning nr. 1165/1989 om styring af statsvirksomhederne, særligt s. 27ff.

¹⁴⁹ Betænkningens s. 37.

Det er indlysende, at disse problemer ikke eksisterer på samme måde for en statsvirksomhed, der er blevet omdannet til eller er stiftet som et statsselskab, men det kan - selv om årsregnskabslovens regler er gældende for statsselskaber ligesom for alle andre aktieselskaber - ikke afvises, at de særlige statslige regnskabsproblemer for statsvirksomheder i nogen grad kan smitte af på statsselskaber. Det er således efter min opfattelse ønskeligt, at statsselskabets årsregnskab ikke blot aflægges under iagttagelse af årsregnskabsloven, men at det tillige udviser de regnskabsmæssige konsekvenser af selskabets eventuelle forretningsforbindelse med staten, og at det tillige i nogle få nøgletal udviser både eventuel modtaget statsstøtte og tillige indeholder en finansieringsanalyse, som sætter regnskabslæseren i stand til nemt at konstatere, om "driftens likviditetsbidrag" har været positivt eller negativt.

Rent teknisk kan disse mål nås ved at foreskrive, at statsselskabers årsregnskaber skal aflægges under iagttagelse af IAS (de internationale regnskabsstandards) nr. 7 (om finansieringsanalyse), nr. 20 (om statsstøtte) og nr. 24 (om handel mellem nært forbundne parter). I mit lovforslag har jeg indføjet forskrifter herom. Samtidig har jeg indføjet, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen tillægges kompetence til dels at fritage et statsselskab herfor, dels at foreskrive iagttagelse af også andre regnskabsstandards for ét eller flere statsselskaber. Styrelsen bør høre Rigsrevisionen, inden styrelsen træffer sin afgørelse. Selv om der eventuelt ikke måtte være politisk vilje til at gennemføre en lov om statsselskaber, er der her - endnu - et retsområde, hvor man uden lovændring ville kunne opstramme forholdene for statsselskaber, simpelthen ved at nedfælde tilsvarende forskrifter i det enkelte statsselskabs vedtægter, medmindre man konkret skønner, at én eller flere af disse regnskabsstandards vil være unødvendig for det pågældende statsselskab.

Endelig er det min opfattelse, at i hvert fald 100% statsejede selskaber fortsat frembyder så betydelige lighedstræk med en direkte ejet statsvirksomhed, at der ved regnskabsaflæggelsen bør tages højde for, at ikke blot regnskabslovgivningens krav skal opfyldes, men at der også skal tages hensyn til, at selskabets resultat og stilling efter omstændighederne bør være sammenligneligt med statsvirksomheders.

Jeg har søgt at opnå en sådan retsstilling gennem udkast til en forskrift om, at i det omfang Erhvervs- og Selskabsstyrelsen efter høring af rigsrevisor foreskriver det gennem bekendtgørelse, skal årsregnskabet for et statsselskab, hvori staten ejer mindst 75% af aktiekapitalen, indeholde oplysninger, der gør det muligt at sammenholde selskabets resultater og økonomiske stilling med statsvirksomheders. - Jeg er helt klar over, at der vil kunne rettes indvendinger mod dette forslag. Eksempelvis vil man kunne indvende, at det ikke er statsselskaberne, der skal indrette deres regnskabsaflæggelse efter statsvirksomhedernes, men at tværtimod statsvirksomhederne mere og mere skal tilnærme deres regnskabsaflæggelse til den, der gælder for erhvervsvirksomheder og herunder aktieselskaber. Med en sådan indvending overser man imidlertid det samspil, der trods alt er mellem statslige virksomheder, der er "direktoratsstyret", og sådanne, der er "selskabsstyret", idet en udtalt mulighed for sammenlignelighed må være ønskelig - og da statsvirksomhederne ikke i enhver henseende kan indrette regnskabsaflæggelsen efter årsregnskabsloven, må statsselskaberne være rede til at afgive visse sammenligningstal.

Der kan ikke være tvivl om, at statsvirksomheder - i hvert fald i det omfang de virker i konkurrence med privatretlige virksomheder - i stigende omfang skal indrette deres regnskabsaflæggelse, så den er sammenlignelig med private virksomheders. Et af de seneste eksempler på denne tendens er Konkurrencerådets anbefaling i november 1992 til trafikministeren og DSB

om, at DSB's regnskab for havnevirksomheden i Gedser Havn for fremtiden skal opstilles efter årsregnskabslovens principper for at sikre, at konkurrencen mellem DSB og den private fægetrafik ikke forvrides. Anbefalingen var foranlediget af en klage fra GT LINK, som driver færefart mellem Gedser og Rostock i konkurrence med DSB's færer fra Gedser til Warnemünde. GT LINK klagede over DSB's havneafgifter i Gedser Havn og gjorde gældende, at DSB udnyttede sin position som enejer af havnen til at kræve urimeligt høje havneafgifter af GT LINK og herved forvred konkurrencen mellem de to færevirksomheder.

Hvor EF-retlige forskrifter regulerer særlige former for virksomhed, der enten kan drives i privat- eller offentligretligt regie, og som af EF-forskrifterne forlanges drevet af en uafhængig ledelse og med et sundt, selvstændigt finansielt grundlag, må der nødvendigvis med henblik på sikring af disse forskrifters opretholdelse også optages forskrifter om en selvstændig, uafhængig regnskabsaflæggelse, så at det kan kontrolleres, at virksomheden ikke i strid med reglerne modtager eller afgiver subventioner, at virksomheden er ledet uafhængigt ud fra forretningsmæssige principper, og at virksomheden er udstyret med en af staten uafhængig og tilstrækkelig egenkapital til at kunne fungere på et sundt finansielt grundlag. Lidt polemisk kan man udtrykke dette således, at hvis der skal gives subsidier fra staten til selskabets virke - hvilket jo på ingen måde er ubetinget forbudt efter EØF-traktatens artikel 92 - må disse subsidier under ingen omstændigheder fremkomme via en sammenrodning af selskabsmidler og statsmidler, men via klart definerede og gennemskuelige betalingsstrømme fra stat til statsselskabet. Eksempelvis i det flere gange omtalte direktiv 91/440/EØF af 29. juli 1991 om udvikling af jernbanevirksomhed i EF foreskrives det derfor, at virksomhedens (bogføring og) regnskabsaflæggelse skal ske på et af staten uafhængigt grundlag. I det omfang man kan tilslutte sig, at dette direktiv er udtryk for en tendens, som man mere generelt gør klogt i allerede nu at tage højde for, bør ethvert statsselskabs forhold indrettes på den nævnte måde.

c) Selskabsretlige revisorer

Om de selskabsretlige revisorer hedder det i årsregnskabslovens § 61a, stk. 1, 1. led, at generalforsamlingen vælger én eller flere revisorer i overensstemmelse med vedtægterne. Det forekommer næsten overflødigt at konstatere, at alle de af redegørelsen omfattede selskaber har opfyldt pligten til at vælge en selskabsretlig revisor.

Ifølge sidste led i samme bestemmelse kan vedtægterne tillægge offentlige myndigheder eller andre ret til at udpege yderligere én eller flere revisorer. Når blot der er mindst én generalforsamlingsvalgt revisor (idet jeg herved ser bort fra børsnoterede selskaber), gælder der således for så vidt angår revisorerne ikke noget krav svarende til reglerne om bestyrelsen (AL § 49, stk. 6), hvorefter et flertal af dem skal være valgt af generalforsamlingen. Man kan derfor teoretisk set tænke sig en konstruktion, hvorefter én revisor generalforsamlingsvælges, mens f.eks. to yderligere revisorer (med samme revisionsmæssige kompetence i selskabet) udpeges direkte af en offentlig myndighed i henhold til en vedtægtsbestemmelse herom efter RL § 61a, stk. 1, sidste led.

Vedtægterne for Det Danske Luftfartsselskab A/S indeholder en bestemmelse, hvorefter trafikministeren er berettiget til at vælge én revisor ud over de to generalforsamlingsvalgte, og revisors vederlag, der fastsættes af ministeriet, skal (naturligvis) udredes af selskabet.

For Københavns Frihavns- og Stevedoreselskab A/S skal regnskabet revideres af 2 revisorer, hvoraf den ene, der skal være statsautoriseret revisor, vælges af den ordinære generalforsamling, medens den anden udpeges af "ministeren for offentlige arbejder".

Regnskaberne for Bibliotekscentralen A/S (nu under konkurs) skal ifølge vedtægterne revideres af to revisorer, hvoraf den ene kan være knyttet til "en institution for offentlig revision".

Med hensyn til den situation, hvor rigsrevisor vedtægtsmæssigt er valgt som medrevisor henvises til afsnit 18 d) nedenfor.

Arbejdsopgaverne for den selskabsretlige revisor er beskrevet i årsregnskabslovens kapitel 8a, og der er i denne henseende ikke efter loven nogen forskel på revisors opgaver i statsselskaber og private selskaber. Om de samlede revisionsmæssige opgaver og fordelingen af disse mellem de selskabsretlige og eventuelle offentligretlige revisorer henvises til afsnittet straks nedenfor.

d) Offentligretlige revisorer

Når en virksomhed overgår fra at være direkte ejet og drevet som en statslig forvaltningsenhed til at være ejet af et statsselskab, sker der en ændring i revisionsforholdene.

For det første gælder det, at årsregnskabslovens forskrifter om generalforsamlingsvalgte selskabsrevisorer som nævnt finder anvendelse på statsselskabet ligesom på ethvert andet aktie- eller anpartsselskab, men også i relation til den parlamentariske kontrol med selskabets forhold indtræder der ændringer.

Parlamentarisk kontrol.

Den parlamentariske kontrol med statens indtægter og -særligt - dens udgifter udspringer af grundlovens § 47, der er sålydende:

Stk. 1. Statsregnskabet skal fremlægges for folketing-
get senest seks måneder efter finansårets udløb.

Stk. 2. Folketinget vælger et antal revisorer. Disse gennemgår det årlige statsregnskab og påser, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. De kan fordre sig alle fornødne oplysninger og aktstykker meddelt. De nærmere regler for revisorernes antal og virksomhed fastsættes ved lov.

Stk. 3. Statsregnskabet med revisorernes bemærk-
ninger forelægges folketinget til beslutning.

Nærmere forskrifter om statsrevisorernes virksomhed findes som bekendt i statsrevisorloven, lov nr. 322 af 26. juni 1975. Den egentlige revision af statens regnskaber er overladt rigsrevisor, hvis virksomhed er nærmere reguleret i rigsrevisionsloven, lov nr. 321 af 26. juni 1975, således som denne er ændret ved lov nr. 245 af 22. april 1991, hvorved Rigsrevisionen med virkning fra 1. maj 1991 flyttedes fra regeringens til Folketingets regi.¹⁵⁰ Rigsrevisor afgiver sine beretninger til statsrevisorerne, jfr. rigsrevisionslovens § 17, og disse sender dem med deres eventuelle bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jfr. § 18.

To kompetencegrupper.

Idet jeg i nærværende sammenhæng ser bort fra Rigsrevisio-
nens kompetence i relation til primær- og amtskommunale
regnskaber (§ 5), falder kompetencen i to grupper:

- Egentlig revision: for det første kompetencen til at foretage en egentlig revision af regnskabet. Denne

¹⁵⁰ Jfr. nærmere herom J. Bredsdorff i Revision og Regn-
skabsvæsen 1992 nr. 8 s. 58ff. Se tillige Jørgen Mohr i Revision
og Regnskabsvæsen 1992 nr. 11 s. 42ff.

kompetence omfatter dels statens regnskaber, dels "regnskaber for institutioner, foreninger, fonde m.v., hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov", jfr. rigsrevisionslovens § 2.

Af de selskaber, hvis forhold er undersøgt i tilknytning til redegørelsen, er privatbanerne, hvis løbende underskud for 70% vedkommende dækkes af staten over finansloven, et eksempel på en gruppe af stats-selskaber, som er omfattet af § 2.

For de af redegørelsen omfattede selskaber, hvor staten ejer aktiekapitalen 100% og disse selskabers helejede datterselskaber, gælder det med enkelte undtagelser, at rigsrevisor er vedtægtsbestemt med-revisor. Eksempelvis TV2 Reklame A/S udgør dog en lovbestemt undtagelse¹⁵¹, hvor rigsrevisor i stedet har beføjelser/pligter svarende til rigsrevisorlovens § 4, jfr. § 6. For GiroBank A/S er det ifølge bemærkningerne til lov om samme ikke fundet nødvendigt, at selskabet revideres af Rigsrevisionen. Begrundelsen herfor er, at selskabet er underlagt bank- og sparekasseloven, der foreskriver, at selskabet skal revideres af to eksterne revisorer og yderligere have egen intern revision.

Revisionens indhold er principielt det samme, uanset om rigsrevisors kompetence udspringer af lovens § 2 eller af selskabets vedtægter;

- § 4-gennemgang: for det andet kompetencen til gennem vedkommende minister at kræve sig forelagt til gennemgang dels (1) "regnskaber fra institutioner, foreninger, fonde m.v., der modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten

¹⁵¹ Jfr. beretning nr. 27 1976/77 om tilsyn med aktieselskaber, hvori staten deltager som aktionær, samt bemærkningerne i Beretning 6/89, s. 8, venstre spalte.

eller [fra] én af de i § 2, stk. 1, nr. 2, nævnte institutioner m.v., eller som modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov", og dels (2) "regnskaber fra sådanne institutioner m.v. som nævnt i § 2, stk. 1, for hvilke der ved lov er fastsat en særlig revisionsordning".

Et eksempel på et selskab, hvor rigsrevisor alene har gennemsynsbeføjelse efter § 4, er Det Danske Stålvalseværk A/S, hvor det yderligere er fastslået i vedtægterne, at "Rigsrevisionen deltager i revisionen i overensstemmelse med reglerne i rigsrevisorlovens § 4, jfr. § 6". Formuleringen "deltager i revisionen" er mindre heldig, eftersom § 4-gennemgangen netop ikke indebærer deltagelse i revisionen, men vedtægtsbestemmelsens lovhenvísninger "redder" dog forholdet - hvorved vedtægtsbestemmelsen ikke får noget selvstændigt indhold, alene informativ karakter.

I selskaber, hvori rigsrevisor alene har gennemsynsbeføjelse efter § 4, kan der som nævnt gennem selskabets vedtægter være tillagt ham en egentlig revisionsbeføjelse af principielt tilsvarende beskaffenhed som nævnt i § 2, og hvis rigsrevisor på denne måde er gjort til egentlig medrevisor, må dette forhold fortrænge § 4, hvis anvendelse således bliver overflødiggjort, eftersom rigsrevisors beføjelser vedrørende § 2-revisionen rækker langt videre end vedrørende § 4-gennemgangen.

Det forekommer mig ikke desto mindre at være en sandhed med modifikationer, at § 2-revisionen således skulle "absorbere" § 4-gennemgangen, for forholdet er jo det, at når rigsrevisor indsættes som egentlig medrevisor, deler han i en ikke helt ubetydelig udstrækning arbejdsopgaver - og ansvar - med den generalforsamlingsvalgte medrevisor, og hermed deles han uundgåeligt også visse beslutninger med sin medrevisor - i sidste instans endog som nævnt et ansvar. Uanset de formelle lovbestemmelser kan dette forhold efter min opfattelse ikke undgå at forringe

den "distance", som det netop er kendemærket efter rigsrevisorloven at rigsrevisor skal have i forhold til de kontrollerede selskaber m.v. Rigsrevisor skulle kontrollere selskabernes regnskaber, men kommer i kraft af sit hverv som medrevisor til selv at medvirke til regnskabernes udarbejdelse. Det forekommer uheldigt. Rigsrevisor bør bruges til det, som institutionen er aldeles eminent til: en egentlig, offentligretlig kontrolfunktion med anvendelsen af statslige midler.

Det ses således, at den egentlige revision vil omfatte blandt andet selskaber, hvis underskud dækkes af staten, og/eller hvis budget er optaget på en bevillingslov, men at de selskaber, hvori staten har f.eks. en ejer- eller låneandel, men som skaffer sig egne indtægter, ikke er undergivet egentlig revision af rigsrevisor, men alene er underlagt rigsrevisionens gennemsynsbeføjelse.

Ordvalget i § 4: "modtager kapitalindskud ..." udelukker begribeligvis ikke, at også sådanne selskaber, som ved deres stiftelse har modtaget indskud fra staten, er underlagt Rigsrevisionens gennemsynsbeføjelse, medmindre enhver statslig deltagelse af den i § 4 opregnede art i selskabet nu er afviklet.

For de selskaber m.v., som i medfør af § 2 eller i medfør af selskabets vedtægter er underlagt en egentlig revision fra rigsrevisor, fastlægger § 3 herefter, hvad revisionen indebærer, nemlig en efterprøvelse af (min nummerering og litrering),

- 1) om regnskabet er rigtigt,
- 2) om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaf-læggelsen, er i overensstemmelse med
 - a) meddelte bevillinger,
 - b) love og andre forskrifter samt med
 - c) indgåede aftaler og
 - d) sædvanlig praksis, samt

- 3) om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og ved driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.

For de selskaber m.v., som alene er underlagt en § 4-gennemsynsbeføjelse, fastlægger § 6, hvad denne regnskabs-gennemgang indebærer, nemlig at rigsrevisor påser (atter min nummerering),

- 1) at regnskabet er undergivet betryggende revision,
- 2) at vilkårene for tilskud m.v. er opfyldt,
- 3) at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og
- 4) at der i øvrigt er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne [men altså ikke ved selve driften i øvrigt, i det omfang denne da overhovedet kan anskues løsrevet fra forvaltningen af de modtagne midler].

Det fremgår imidlertid af ordvalget: "... påses navnlig ...", at opregningen i § 6 ikke er udtømmende, og rigsrevisor er derfor ikke afskåret fra at påpege andre forhold end de opregnede.

Hvis man sammenholder §§ 3 og 6 for henholdsvis rigsrevisors revisionssager ("§ 2-selskaberne") og gennemsynssager ("§ 4-selskaberne"), kan følgende forskelle og lighedspunkter fremhæves:

Revisionen.

Mens rigsrevisor i § 2-selskaberne selv foretager revisionen, påser han vedrørende de § 4-selskaber, som han forlanger sig forelagt, alene, at regnskabet er undergivet betryggende revision. Det følger heraf, at rigsrevisor normalt vil modtage § 4-regnskaberne, når de er revideret af den selskabsretlige revisor, men strengt taget er en

sådan fremgangsmåde ikke påbudt i loven (jfr. diskussionen ovenfor under generalforsamlingsafsnittet om et tilsvarende problem i Statoil A/S), og loven forhindrer derfor ikke, at rigsrevisor forlanger sig et § 4-regnskab forelagt på et tidligere tidspunkt. Dette kunne f.eks. være aktuelt, hvis den egentlige revision trækker tidsmæssigt i langdrag, eller hvis der for rigsrevisor foreligger indicier for, at den selskabsretlige revisor ikke fungerer betryggende.

Selve den omstændighed, at et statsselskab i henhold til årsregnskabslovens regler er undergivet revision af generalforsamlingsvalgte revisorer, kan ikke afskære rigsrevisor fra at konstatere, at statsselskabet ikke er "undergivet betryggende revision". Med andre ord: Det selskabsretlige revisionssystem er ikke nødvendigvis pr. definition udtryk for en "betryggende revision" i rigsrevisorlovens forstand, og det kan således ikke udelukke, at rigsrevisor ved sin gennemgang af selskabets forhold konstaterer, at den selskabsretlige revision i selskabet ikke er betryggende.

Eftersom rigsrevisor skal give vedkommende minister fornøden underretning om de ved regnskabsgennemgangen konstaterede forhold, jfr. rigsrevisorlovens § 15, stk. 2, kan der i denne forbindelse blive tale om at påpege over for ministeren, at den selskabsretlige revision ikke er betryggende, men der tilkommer hverken rigsrevisor eller ministeren nogen kompetence til i denne anledning direkte at afskedige den generalforsamlingsvalgte selskabsretlige revisor, idet generalforsamlingsvalgte revisorer afskediges af generalforsamlingen, jfr. årsregnskabslovens § 61e, stk. 2. I en situation som den skitserede forekommer det dog overvejende sandsynligt, at vedkommende minister vil drage konsekvensen af rigsrevisors synspunkt og således anvende statens stemmeflertal til - eventuelt på en ekstraordinær generalforsamling - at foretage nyvalg af revisor.

Midlers forskriftsmæssige anvendelse.

Mens rigsrevisor i § 2-selskaberne har en overordentlig vidtgående kompetence, som dels vedrører enhver "disposition", der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, dels vedrører dispositionernes overensstemmelse med ethvert offentlig- og privatretligt retsgrundlag og endog med det retligt noget mere usikre begreb "sædvanlig praksis" - kort sagt: en stærkt udvidet legalitetskontrol med enhver disposition omfattet af regnskabet -omfatter § 4-gennemgangen kun selskabets anvendelse af de indskud m.v., som selskabet har modtaget fra staten, i overensstemmelse med vilkårene herfor, samt midlernes (i.e.: indskuddenes, tilskuddenes m.v.) anvendelse i overensstemmelse med givne bestemmelser (kort sagt: en snæver legalitetskontrol for så vidt angår statens indskud m.v.)

Det forekommer utvivlsomt, at rigsrevisor i denne forbindelse skal påse, om statsselskabets formålsparagraf er overtrådt (idet selskabets midler i så fald anvendes i strid med både vilkår og givne bestemmelser), om der ydes ulovlige lån ("aktionærlån" m.v.) fra selskabet, etc.

De to væsentligste forskelle mellem revisionen af § 2-selskaberne og gennemgangen af § 4-selskaberne er derfor, at førstnævnte omfatter enhver regnskabsrelevant disposition, hvilket vil gælde næsten enhver selskabsdisposition af blot nogen betydning, mens sidstnævnte alene omfatter egentlig anvendelse af egen- eller fremmedkapital modtaget fra staten, og at førstnævnte indebærer en vidtgående legalitetskontrol i forhold til både lov, bekendtgørelse, aftale og sædvane (praksis), mens sidstnævnte alene indebærer en snævrere legalitetskontrol i forhold til egentlige vilkår for indskud og i forhold til "givne bestemmelser" for midlernes anvendelse.

I modsætning hertil indebærer den selskabsretlige revisors revision af årsregnskabet, at revisor skal "revidere årsregnskabet i overensstemmelse med god revisionsskik", således som denne til enhver tid er udtrykt blandt andet gennem danske revisionsvejledninger (fra FSR) og eventuelle

relevante internationale revisionsstandards, og at revisor "herunder [skal] foretage en kritisk gennemgang af selskabets regnskabsmateriale og dets forhold i øvrigt", jfr. årsregnskabslovens § 61g, stk. 1, alt i det øjemed, at regnskabet giver et "retvisende" (dvs.: pålideligt) billede af selskabets forhold.

I denne forbindelse er det langt fra sikkert, at revisor skal gøre bemærkning derom i sin påtegning på årsregnskabet (årsregnskabslovens § 61i), blot fordi midler ikke er anvendt forskriftsmæssigt, medmindre der herved kan blive udløst et tilbagebetalingskrav, som udgør et aktual- eller eventualkrav mod selskabet. Omvendt skal rigsrevisor ikke nødvendigvis skride ind over for forhold, som skal medføre antegnelse fra den selskabsretlige revisor, f.eks. vedrørende aktivers værdiansættelse, medmindre forholdet er af en sådan karakter, at regnskabet efter rigsrevisors opfattelse ikke er undergivet betryggende revision.

Man kan - noget forenklet - sammenfatte disse forhold således, at

- selskabsrevisoren bedømmer regnskabet, mens rigsrevisor bedømmer revisionen (selskabsrevisoren), og at
- selskabsrevisoren bedømmer regnskabets rigtighed, mens rigsrevisor bedømmer ressourceanvendelsens retmæssighed.

Økonomiske hensyn iagttaget?

Også hvad angår iagttagelsen af "skyldige økonomiske hensyn", er der en - tilsigtet - klar forskel mellem rigsrevisors kompetence i henholdsvis § 2-selskaberne og i § 4-selskaberne. I førstnævnte skal rigsrevisor både inddrage midlernes forvaltning og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet, mens han i sidstnævnte alene skal inddrage midlernes (i.e.: de fra staten

modtagne midlers) forvaltning, men ikke selve driften af selskabets virksomhed.

Kort sagt skal der i § 2-selskaberne ske inddragelse af enhver regnskabsrelevant aktivitet, mens i § 4-selskaberne kun indskudsanvendelse m.v. skal vurderes. Der ligger ikke i sidstnævnte vurdering et krav om en egentlig hensigtsmæssighedsbedømmelse for så vidt angår forretningsmæssigt dikterede beslutninger truffet af selskabets bestyrelse og direktion, men alene en vurdering af, om der i fornødent omfang økonomiseres med de netop modtagne midler, dvs. om selskabet køber vare- og tjenesteydelser m.v. dyrere end nødvendigt, eller om det anvender modtagne midler til at sælge sine egne vare- eller tjenesteydelser billigere end nødvendigt, hvis et sådant salg er i strid med vilkårene for de modtagne indskud eller i øvrigt i strid med givne bestemmelser.

Herved adskiller rigsrevisors kompetence sig unægtelig en del fra selskabsrevisorernes kompetence, idet det ligger helt fast, at årsregnskabslovens § 61g, stk. 1, ikke giver revisor hverken ret eller pligt til at foretage en hensigtsmæssighedsrevision, som indebærer en vurdering af den økonomiske hensigtsmæssighed af bestyrelsens eller direktionens forretningsmæssige dispositioner.¹⁵² Rigsrevisor og selskabsrevisor har ganske vist det fællestræk, at de ikke skal vurdere, om en given disposition er forretningsmæssigt tilrådelig og klog, men deres kompetence adskiller sig fra hinanden derved, at rigsrevisor skal bemærke det, hvis dispositionen indebærer en uretmæssig anvendelse af indskud m.v., mens selskabsrevisor kun skal bemærke dette i sin regnskabspåtegning, hvis dispositionen kan indebære, at regnskabet ikke bliver retvisende, f.eks. fordi der kan bestå et ikke passiveret eller noteforklaret tilbagebetalingskrav mod selskabet som følge af dispositionen. Der kan imidlertid både gennem konkret generalforsamlingsbeslutning (årsregnskabslovens § 61g, stk. 3) og gennem selskabets

¹⁵² Jfr. betænkning nr. 540/1969 om en fællesnordisk aktieselskabslovgivning s. 124 samt FT 1972-73, tillæg B, spalte 2276 samt O.A. Borum i R&R 1973.411f.

vedtægter gives forskrifter om, at selskabsrevisor også skal påse forhold som de nævnte, og en sådan forskrift kan efter omstændighederne være naturlig i et statsselskab.

Egentlig medrevision?

Skal man kort skitsere fordelene ved at gøre rigsrevisor til egentlig medrevisor, er de særligt,¹⁵³ at rigsrevisor opnår

- større viden om selskabernes forhold,
- adgang til medrevisors arbejds papirer, og
- indflydelse på regnskabet's udformning.

Disse forhold kan imidlertid lige så vel opnås gennem

- en lovhjemlet oplysnings- og udleveringspligt til rigsrevisor for både statsselskabets bestyrelse, direktion og revision i samme udstrækning, som offentlige myndigheder har oplysningspligt m.v. over for rigsrevisor, og
- mulighed for, at rigsrevisor kan tage initiativ til at få fastlagt generelle forskrifter for regnskabet's udformning.

Heroverfor står et antal ulemper, som undgås, hvis rigsrevisor alene har § 4-gennemgangsbeføjelse, nemlig særligt

- det større ressourceforbrug, der er forbundet med en egentlig medrevision,
- den regel- og etikkonflikt, som rigsrevisor kommer i, når rigsrevisor påtager sig en dobbeltrolle dels som et aktieselskabs tavshedsforpligtede og principielt

¹⁵³ Jfr. rigsrevisors notat til statsrevisorerne af 31. oktober 1984 samt Beretning 6/89, s. 9, venstre spalte.

medansvarlige medrevisor, dels som de folkevalgte statsrevisorers forlængede arm i kontrollen med statsselskabet - en kontrol, der i sidste instans netop udøves med henblik på offentliggørelse af de vigtigste resultater af kontrollen,

- den forvaltningsretligt uheldige situation, der opstår, når rigsrevisor i sin egenskab af medrevisor udsteder en for selskabet begunstigende forvaltningsakt ved at give regnskabet "blank" påtegning, skønt rigsrevisor ved en efterfølgende nærmere gennemgang måske har kritiske bemærkninger dertil,
- de EF-retlige problemer, der må antages at være eller i hvert fald blive forbundet med den monopolagtige stilling til at udøve bestemte revisionsmæssige aktiviteter, som muligvis kan siges at være en følge af lov- eller vedtægtsbestemmelser om rigsrevisionens medrevision af statsselskabers regnskaber,
- de stramme tidsfrister, der er forbundet med, at en offentlig myndighed, hvis hovedopgave ellers er at udøve tilsyn, skal udføre et egentligt medrevisorarbejde inden for årsregnskabslovens afleveringsfrister,
- de uløselige konflikter, der i ansvarsmæssig henseende vil opstå, hvis staten eller andre på et tidspunkt mener at have lidt et tab på et statsselskab, og at tabet kunne være undgået eller begrænset, hvis årsregnskaberne havde været korrekte; en ansvarssag mod selskabets revisorer kan da komme på tale, men staten kan jo ikke gennem en ansvarssag hente penge hos sig selv, således som det ville blive tilfældet, hvis begge revisorer og altså også rigsrevisor menes at have fejlet, samt
- at fagministeren via generalforsamlingsbeslutning efter årsregnskabslovens § 61g, stk. 4, vil kunne pålægge rigsrevisor bestemte opgaver, når rigsrevisor er medrevisor og ikke blot tilsynsmyndighed, skønt

rigsrevisor samtidig - og vel først og fremmest - skal være rede til at fremsætte endog alvorlig kritik af statselskabets og måske tillige af vedkommende ministeriums forhold i sammenhæng hermed.

Foreløbig sammenfatning.

Hvis man specielt vurderer rigsrevisors § 4-gennemgang i relation til statslige aktieselskaber, og hvis man i denne forbindelse betragter de 4 kompetenceled i rigsrevisorlovens § 6, får man følgende resultater:

- 1) om regnskabet er undergivet betryggende revision: Her sættes rigsrevisor til "dommer" over den generalforsamlingsvalgte revisors arbejde, hvilket forekommer noget akavet. Hvis rigsrevisor skal opfylde denne kompetence, vil et betydeligt moment af dobbeltarbejde blive resultatet;
- 2) om vilkårene for tilskud m.v. er opfyldt: Her sættes rigsrevisor i realiteten til at vurdere, hvordan hele selskabets formue anvendes, eftersom selskabets egenkapital i sin helhed stammer fra et statsligt indskud (bortset fra optjent overskud og eventuelle private kapitalindskud). I yderste konsekvens skal rigsrevisor sammenholde selskabets aktiviteter med oprettelseslov, vedtægter, eventuel koncession m.v. Også dette arbejde forekommer at indebære et ikke ubetydeligt moment af dobbeltarbejde og dermed meromkostning;
- 3) om midler er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser: Samme bemærkning som ad punkt 2), idet statselskabet vil have de fleste af sine midler fra staten;
- 4) om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne: Igen - eftersom statselskabet har de væsentligste dele af sin formue fra staten - sættes rigsrevisor gennem denne forskrift til at

bedømme den forretningsmæssige hensigtsmæssighed af stort set hele bestyrelsens og direktionens beslutningsområde. At kræve opfyldelse heraf forekommer mig at stille helt urealistiske krav til rigsrevisor, og hvis man endelig ønskede en sådan ressourcemæssig vurdering af bestyrelses- og direktionsbeslutningerne, ville det formentlig være mere hensigtsmæssigt at lade selskabets generalforsamlingsvalgte revisor(er) udføre denne kontrol.

Det vil i denne forbindelse erindres, at mens rigsrevisors § 2-revision er obligatorisk (jfr. § 2: "Revisionen omfatter ..."), er § 4-gennemgangen fakultativ og mere skønspregt (jfr. § 4: "Rigsrevisor kan ... kræve ..."). Det følger heraf, at rigsrevisor på ingen måde forventes at gennemgå alle de selskabers forhold, hvori rigsrevisor ikke skal foretage egentlig § 2-revision, men det må på den anden side forventes, at der foretages i det mindste en stikprøvemæssig § 4-gennemgang i et sådant omfang, at intentionerne med §§ 4 og 6 ikke bliver gjort illusoriske.

Hvis man gør alvor af at udstede en lov om statsselskaber, kan man naturligvis gennem denne gøre indgreb i både rigsrevisorlovens §§ 2 og 4 for statsselskabers vedkommende, idet man f.eks. kan bestemme, at § 4 ikke anvendes på statslige aktieselskaber - eventuelt forudsat de er underkastet revision af nærmere bestemt beskaffenhed. Der er således inden del af grundlovens § 47, som nødvendiggør opretholdelsen af rigsrevisorlovens § 4 i relation til f.eks. statsselskaber, eftersom kravet i grundlovens § 47 blot er, at det i relation til statsregnskabet skal kontrolleres, at alle statens indtægter er med, og at alle statens udgifter havde lovhjemmel.

Alligevel vil jeg ikke gå så vidt som til at anbefale, at rigsrevisors indseende med statsselskaber helt afskæres gennem en ophævelse af systemet med § 4-gennemgang. Herved lægger jeg vægt på mine forventninger om, at efterhånden så store dele af statsformuen er placeret i statslige aktieselskaber, at en fraskrivelse af stikprøvevis statslig kontrol hermed ville være uklog. Et eller andet stik-

prøvevist kontrolsystem bør derfor opretholdes, men det må på den anden side undgås, at der opstår dobbeltarbejde, som vil føles utilfredsstillende for både rigsrevisor, statselskaberne og disses selskabsretlige revisorer. Hertil kommer, at den mere forretningsmæssige vurdering af, om statsselskabets bestyrelse "klarer sig godt nok" (dvs.: anvender selskabets ressourcer optimalt) hellere må foretages af dén økonomiske evalueringsenhed, som jeg som et led i en lovgivning om statsselskaber foreslår at man altid skal disponere over for at kunne yde hvert statsselskab kvalificeret modspil.

Balancen mellem disse hensyn mener jeg man kan opnå gennem følgende tiltag:

- 1) Man må ophøre med at gøre rigsrevisor til egentlig medrevisor i statslige aktieselskaber, og de selskaber, hvori dette allerede er tilfældet, må have deres forhold ændret. Der behøver ikke gøres indgreb i rigsrevisorlovens § 2, og virksomheder m.v., hvis underskud løbende inddækkes statsligt, skal derfor fortsat undergives rigsrevisors egentlige revision - men dette burde ikke have nødvendigt at omfatte statslige aktieselskaber, eftersom en virksomhed, der har behov for løbende statslig underskudsdækning, ikke bør organiseres i aktieselskabsform.
- 2) Det bør lovmæssigt understreges, at rigsrevisors § 4-gennemgang er stikprøvevis, og at den som udgangspunkt alene foretages, hvis en summarisk gennemgang af statslige selskabers regnskaber tyder på, at der er behov for en § 4-gennemgang. Herved undgås det dobbeltarbejde, som i relation til de 4 punkter i § 6 er skitseret ovenfor.
- 3) Når rigsrevisor imidlertid endelig beslutter at koncentrere sig om et statsligt selskab, skal rigsrevisor have uindskrænket acces til bestyrelse, direktion, revisor m.v., på ganske samme måde som rigsrevisor har til vedkommende minister og andre myndigheder, jfr. mine nærmere bemærkninger straks

nedenfor om oplysnings- og udleveringspligter. Man bør endda foreskrive, at rigsrevisor automatisk får tilsendt referat af statsselskabers generalforsamlinger, så rigsrevisor ikke skal "starte fra grunden", når han vælger at koncentrere sig om et statsselskabs forhold.

- 4) Vigtigst er det at drage fordel af rigsrevisors generelle kontrolmæssige viden og erfaring, og dette kan blandt andet gøres ved at foreskrive, at rigsrevisor kan fremsætte forslag om, at alle eller visse kategorier af statslige selskaber skal iagttage visse supplerende regnskabsmæssige forskrifter med hensyn til specifikationsrad m.v., blandt andet med henblik på at en sammenligning med egentlige statsvirksomheders resultater muliggøres (hvilket jo også kan blive nyttigt "den modsatte vej"). Det kan endvidere gøres ved at foreskrive, at rigsrevisor skal høres vedrørende spørgsmålet om, hvilke regnskabsstandarder selskabets årsregnskab skal opfylde, for at det bliver retvisende, henset til selskabets særlige forhold.
- 5) Det må som tidligere nævnt foreskrives, at en eventuel beslutning fra et statsselskab om ansvarsfrihed (décharge) for bestyrelse og direktion ikke har retsvirkninger, hvis ikke rigsrevisors eventuelle bemærkninger til regnskabet var kendt på beslutningstidspunktet. I langt de fleste tilfælde vil dette medføre, at décharge ikke kan gives, hvilket jeg ville finde ønskeligt.

Endelig bemærkes om omkostningerne, at en ordning, der gør revisionsudgiften uafhængig af omfanget af det faktisk udførte arbejde, i længden ikke er hensigtsmæssig. Ved cirkulære nr. 7 af 9. januar 1989 om visse statsinstitutioners betaling af revisionsafgift bestemtes det med virkning fra 1. januar 1989 om "statsvirksomheder, indtægtsdækkede virksomheder og helt eller delvis indtægtsfinansierede kontrol- og tilsynsvirksomheder", at disse skal betale en "revisionsafgift" til Rigsrevisionen, og at afgiften "ikke [skal] sættes i forhold til specifikke revisionsyndelser"

fra rigsrevisionen,¹⁵⁴ men derimod skal beregnes som 0,5 promille af summen af de på finansloven vedtagne udgifts- og indtægtsbevillinger, divideret med 2.¹⁵⁵ En sådan forskrift - endog fastlagt gennem cirkulære - som dels gør revisionsomkostningen uigennemskuelig, dels gør den uafhængig af det faktisk udførte revisionsmæssige arbejde, og som i betænkelig grad ligner en afgift uden fornøden lovhjemmel, må nødvendigvis afløses af forskrifter om betaling for de udførte "revisionstimer" på samme måde som for andet revisionsarbejde.

Oplysning og udlevering til rigsrevisor.

For fagministeren består der en handlepligt i forhold til Rigsrevisionen på to væsentlige områder:

1. - Det følger af rigsrevisorlovens § 7, at staten skal rådføre sig med rigsrevisor "om sådanne revisionsspørgsmål af større betydning, som [statsmyndigheden] har indflydelse på", når staten deltager gennem kapitalindskud i en virksomhed (uanset dennes retlige organisationsform). Denne rådslagningspligt påhviler, således som lovbestemmelsen er udformet, ikke den virksomhed (her: det statsselskab), som har modtaget kapitalindskuddet, men den statsmyndighed, fra hvis sagsområde indskuddet stammer.

Det følger heraf, at fagministeren har pligt til at indhente råd og vejledning fra Rigsrevisionen om betydningsfulde revisionsspørgsmål vedrørende de statsselskaber, der hører under den pågældende minister. Revisionsspørgsmål af større betydning kan blot eksempelvis angå valg eller nyvalg af selskabsrevisorer, tvivlsspørgsmål vedrørende regnskabets opstilling og indhold på væsentlige punkter, særlige spørgsmål fremhævet af selskabsrevisorerne i deres påtegning på årsregnskabet eller i revisionsprotokollen etc.

¹⁵⁴ Jfr. cirkulærets § 1, sidste led.

¹⁵⁵ Jfr. § 2, stk. 1.

Rådslagningspligten i § 7 gælder, hvor staten selv eller et "§ 2-selskab" (i.e.: et helt statsdækket selskab) foretager kapitalindskud i en virksomhed (uanset dens retlige organisationsform), men modsætningsvis ikke hvor et "§ 4-selskab" (som har modtaget statsligt indskud af egen- og/eller fremmedkapital m.v.) selv foretager kapitalindskud i en anden virksomhed.

Således har "§ 4-selskabet" ikke rådslagningspligt vedrørende betydningsfulde revisionsspørgsmål, der opstår i en virksomhed ejet af "§ 4-selskabet", men eftersom § 7 ikke sondrer mellem virksomheders forskellige retlige organisationsform, kan der i tilfælde som de nævnte bestå en rådslagningspligt for fagministeren.

Tænker man sig eksempelvis, at et statsselskab deltager med kapitalindskud i en anden virksomhed, og opstår der i modtagervirksomheden betydningsfulde revisionsspørgsmål, må disse begrebsmæssigt anses for at være opstået i statsselskabet (nemlig i den "virksomhed", hvori staten har indskudt midler, jfr. § 4), og følgelig vil der påhvile fagministeren en rådslagningspligt efter § 7.

Det forekommer indlysende, at en minister, der nærer tvivl, om et statsselskabs regnskaber revideres betryggende, vil - og skal - benytte § 7 til at indhente råd herom fra rigsrevisor. Denne rolle for rigsrevisor som konsultativ instans med et mere generelt overblik over statsselskabernes regnskabsmæssige forhold forekommer langt mere hensigtsmæssig end en anvendelse af rigsrevisors kapacitet til en egentlig medrevision.

2. - Fagministeren skal, såfremt rigsrevisor kræver regnskaber fra statsselskaber m.v. forelagt til gennemgang efter § 4, jfr. § 6, snarest muligt indsende regnskaber, revisionsbemærkninger og andre fornødne oplysninger til brug ved den i § 4 omhandlede gennemgang, jfr. rigsrevisorlovens § 11, stk. 3.

Det er herom - efter min opfattelse med rette - hidtil antaget, at fagministeren efter de gældende regler ikke har kompetence til at pålægge selskabets bestyrelse at udlevere bestemte oplysninger, og ej heller kompetence til at pålægge bestyrelsen at omgøre en beslutning om ikke at ville udlevere oplysningerne.¹⁵⁶ Ej heller har ministeren efter de gældende regler generelt nogen kompetence til at pålægge et bestyrelsesmedlem, der "repræsenterer" staten, at fremskaffe et ønsket materiale. Det vil fremgå af mit lovudkast, at der efter min opfattelse bør tilvejebringes en klar hjemmel til at kræve udleveret materiale til rigsrevisor. Mens rigsrevisor som nævnt ikke automatisk bør beskæftige sig med ethvert årsregnskab fra ethvert statselskab, bør det være således, at når rigsrevisor vælger at koncentrere sig om et selskabs forhold, skal rigsrevisors indsigt ikke mødes med barriærer, som kan vanskeliggøre rigsrevisors opgaver.

e) Granskning og andre ekstraordinære undersøgelser af statsselskabets forhold

Særligt hvad angår ekstraordinær granskning (som kunne tænkes at blive relevant, såfremt et statsselskab har foretaget dispositioner, der forekommer forretningsmæssigt uforståelige) bemærkes, at granskning enten beslattes efter almindelig majoritetsvedtagelse på generalforsamlingen (med § 77-flertal) eller beslattes af skifteretten på statsselskabets hjemsted efter begæring fra en aktionærminoritet på mindst 25% af aktiekapitalen.

Hertil er imidlertid at føje, at ministeren måske ikke ønsker at anvende statens stemmekraft til at stemme for en granskning (som eventuelt kan vise sig ubehagelig for ministeren selv), og at der måske enten slet ikke er en 25%

¹⁵⁶ Jfr. statsrevisorernes beretning nr. 2/1982 om statens indseende med Kryolitselskabet Øresund A/S. Se endvidere rigsrevisors beretning 6/89 s. 8, højre spalte.

minoritet, eller denne minoritet kan ikke enes om at stemme for granskning.

Disse overvejelser - kombineret med inspiration fra forskriften i § 59 i lov om erhvervsdrivende fonde, hvorefter Erhvervs- og Selskabsstyrelsen efter henvendelse eller af egen drift kan iværksætte granskning af en erhvervsdrivende fonds og dermed også af dens dattervirksomheders forhold - fører efter min opfattelse til, at der i en lov om statsselskaber bør indsættes en bestemmelse om, at en offentlig myndighed skal have kompetence til (af egen drift eller efter henvendelse) at iværksætte granskning.

Efter min opfattelse vil en granskningsmulighed ofte - men ikke undtagelsesfrit - være bedre, smidigere og hurtigere end en dommerundersøgelse efter retsplejelovens § 21a, men en granskningsregel afskærer begribeligvis ikke muligheden for en dommerundersøgelse.

Man kan herefter diskutere, hvilken myndighed der skal have kompetencen til at iværksætte granskning, og her er mit forslag - delvis inspireret af den nævnte fondsretlige regel - at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen skal kunne træffe en sådan beslutning, men at det tillige skal være muligt for Folketinget - og for et eventuelt repræsentantskab i statsselskabet - at pålægge fagministeren at anvende statens stemmekraft i statsselskabet til at stemme for en granskning. Med en sådan regelkombination finder jeg, at både rent selskabsretligt kommercielle og parlamentariske hensyn er tilstrækkeligt varetaget.

I øvrigt henviser jeg til de nærmere tekniske detaljer i lovudkastet vedrørende granskningsens gennemførelse. Jeg vil antage, at en tilstrækkeligt hensigtsmæssigt indrettet granskningsregel vil kunne føre til både hurtige og tilbunds gående undersøgelser af, hvad der er galt i et statsselskab, og at man derefter hurtigt vil kunne afgøre, om der er grundlag for at søge straf- og/eller erstatningsansvar fastslået ved domstolene.

19) Fusion, spaltning m.v. af et statsselskab

a) Fusion

De almindelige bestemmelser i AL's kapitel 15 vil også gælde for et statsselskab, og der er kun snævre rammer for eventuel fravigelse heraf, eftersom reglerne hidrører fra EF's 3. selskabsdirektiv, som ikke tillader en forringelse af aktionærers, kreditorers, medarbejderes eller tredjemands retsstilling, ej heller selv om ét eller flere af de i fusionen deltagende selskaber er statsligt ejet.

Der er som udgangspunkt næppe heller behov selskabsretlige for særregler vedrørende statsselskabers fusion, selv om det må erkendes, at det på forhånd ikke vil kunne udelukkes, at sådanne selskaber vil opleve et behov for at kunne indgå i en fusion med andre danske og/eller udenlandske selskaber (idet jeg ved "fusion" i denne forbindelse ikke blot forstår en sammensmeltning i snæver selskabsretlig forstand, men enhver form for overtagelse, hvorved et selskab, der før enten var selvstændigt eller indgik i et koncernforhold, nu gennem overtagelse kommer til at indgå i et andet koncernforhold).

Det er da også karakteristisk, at kun enkelte af de af denne redegørelse omfattede selskaber har vedtægtsbestemmelser specifikt vedrørende fusion. Hvor det er tilfældet, drejer det sig udelukkende om skærpede krav til beslutning om fusion i forhold til det i aktieselskabsloven angivne.

Vedtægterne for GiroBank A/S foreskriver således, at beslutning om selskabets fusion med et andet selskab

forudsætter, at mindst halvdelen af den stemmeberettigede aktiekapital er repræsenteret på generalforsamlingen, eller at forslaget vedtages på to generalforsamlinger.

For Det Danske Luftfartsselskab er det vedtægtsmæssigt fastslået, at selskabets forening eller fællesdrift med andre selskaber skal godkendes af trafikministeren. Denne formulering rækker langt videre end til egentlige fusionstilfælde. "Forening" kan blot eksempelvis være "sammenlægning" i bredere forstand, altså forstået som en overtagelse, mens "fællesdrift" sprogligt kan forstås både som flere selskabers (herunder DDL's) fælles drift af en enkelt virksomhed, f.eks. SAS, og som DDL's indrangering i et fælles, koordineret driftsforhold med andre selskaber. Førstnævnte situation er altså udtryk for flere principielt uafhængige selskabers fælles virksomhedsdrift, mens sidstnævnte er udtryk for flere selskabers indbyrdes afhængiggørelse (svarende til en tysk Gleichordnungskonzern). - Det interessante er, at mens en fusion kræver vedtægtsændring i det ophørende selskab og som hovedregel også i det fortsættende, vil ingen af de her skitserede tilfælde af "forening" eller "fællesdrift" kræve vedtægtsændring, forudsat selskabets formålsbestemmelse er rummelig nok. Følgelig ville forholdet - hvis ikke man selskabsretligt betragter dispositionen som værende så vidtgående, at den skal forelægges generalforsamlingen til godkendelse, og hvis ikke der i vedtægterne var en forskrift om forelæggelse for ministeren - kunne besluttes på bestyrelsesniveau i selskabet. - Det er indlysende, at noget sådant er uacceptabelt, og at forholdet derfor bør "samles op" af en forelæggelsesbestemmelse, men det rigtigste er også i denne situation at benytte sig af regler om pligt for bestyrelsen til forelæggelse for generalforsamlingen af visse vidtrækkende dispositioner, jfr. mit lovudkast herom.

Enkelte andre selskaber, hvor statens andel af aktiekapitalen er mindre end 50%, har ligeledes vedtægtsbe-

stemmelser, der foreskriver særlige krav til beslutning om selskabets fusion med et andet selskab. Fra den kommunale sektor kan desuden nævnes, at tilsvarende gælder for Tarconord A/S.

Som allerede omtalt under afsnit 12 f) og 12 e) er det derimod almindeligt, at selskaberne vedtægtsmæssigt har foreskrevet særlige quorum- og majoritetskrav og/eller fagministerens godkendelse som forudsætning for beslutning om selskabets frivillige opløsning. Sådanne vedtægtsbestemmelser har imidlertid den refleksvirkning i forhold til fusion, at beslutning om fusion, hvori statsselskabet er det ophørende, skal opfylde de samme betingelser, jfr. AL § 134e, stk. 1. På denne indirekte måde har hovedparten af de af redegørelsen omfattede selskaber således vedtægtsmæssige forskrifter om beslutning om selskabets fusion med et andet selskab.

Enkelte særregler synes dog relevante, særligt i relation til spørgsmålet om kompetencen til at sælge aktier i statsselskabet i et sådant omfang, at dets karakter af statsselskab ophører, eller at det kommer under visse grænser for den statslige deltagelse i selskabskapitalen, eller kompetencen til at foretage en kapitaludvidelse uden statens forholdsmæssige nytegning i et sådant omfang, at selskabets karakter af statsselskab ophører. Gennem sådanne tiltag kan opnås væsentligt samme resultater, som hvis selskabet indgik i en fusion med et andet selskab som det fortsættende og statsselskabet som det ophørende selskab, og jeg har søgt at tage højde herfor i mit lovudkast.

Det kan heller ikke på forhånd udelukkes, at et statsselskab kan komme til at indgå i en sammenslutning,¹⁵⁷ der er af EF-dimension, og som derfor reguleres af EF-forordningen herom.¹⁵⁸ Dette er tilfældet, hvis de deltagende virksom-

¹⁵⁷ Her forstået som virksomhedsovertagelse ("forening") i bredere forstand, ikke blot som fusion i snæver selskabsretlig forstand.

¹⁵⁸ Forordning 4064/89 af 21. december 1989, gennemført med hjemmel i EØF-traktaten, særligt dennes artikel 87 og 235.

heder har en verdensomsætning på mindst 5 mia. ECU (ca. 40 mia. kr.), og mindst to af dem hver især har en EF-omsætning på 250 mio. ECU (ca. 2 mia. kr.), dog ikke hvis hver af virksomhederne har mindst 2/3 af deres EF-omsætning i en enkelt stat.¹⁵⁹ De nævnte grænseværdier må forventes successivt nedsat, så stadigt flere tilfælde af virksomhedsovertagelser omfattes af forordningen.

I forårssemesteret 1992 skrev to af mine cand.merc.-jur.-studerende på AUC kandidatafhandling under min vejledning om fusionskontrollforordningen i konkurrenceretlig belysning. Jeg bad dem i denne forbindelse eksemplificere, hvornår danske virksomheder (i enten køber- eller sælgerposition) ville blive omfattet af forordningens krav om foregående forelæggelse af sagen for Kommissionen, før en virksomhedsovertagelse kan finde sted, og af svaret i deres kandidatafhandling¹⁶⁰ fremgår blandt andet, at A. P. Møller-gruppen i sig selv vil kunne opfylde kravet om omsætning på verdensplan på 5 mia. ECU, hvilket betyder, at hver gang A. P. Møller-gruppen vil opkøbe et andet selskab, vil en sådan sammenslutning være omfattet af forordningen, hvis målvirksomheden opfylder forudsætningen om en omsætning i EF på mindst 250 mio. ECU. En hypotetisk dansk sammenlægning mellem A. P. Møller og Burmeister og Wain Holding A/S, hvor førstnævnte overtog kontrollen over sidstnævnte, vil blive omfattet af forordningen, idet B&W opfylder kravet om en omsætning på 250 mio. ECU i EF; selv om overtagelsen er rent "dansk", vil den blive omfattet, fordi A. P. Møller-gruppen utvivlsomt har mere end 1/3 af sin EF-omsætning uden for Danmark.

I banksektoren har dannelsen af de to store banker Den Danske Bank A/S og Unidanmark A/S betydet, at disse virksomheder ved enhver fusion med en mindre bank fra

¹⁵⁹ Artikel 1.

¹⁶⁰ Cand.merc.-jur. Court Møller & cand.merc.-jur. Christian Stricker: "Virksomhedssammenslutninger i konkurrenceretlig belysning", AUC, 1992, s. 139ff.

det øvrige EF vil falde ind under forordningen (i stedet for omsætning anvendes 10% af statussummen). Overtager Den Danske Bank således kontrollen over f.eks. en mindre tysk bank, skal Kommissionen spørges først.

Også SAS, FDB og ØK har betydelige omsætningstal, henholdsvis 4,1, 2,8 og 2 mia. ECU, og en fusion mellem SAS og et langt mindre luftfartsselskab vil blive omfattet, blot den lille virksomhed har en omsætning på 0,9 mia. ECU, hvoraf 250 mio. ECU stammer fra EF.

I banksektoren vil flere danske banker være omfattet af forordningen, hvis den danske bank er målvirksomhed. Eksempelvis Jyske Bank, Sparekassen Bikuben, Sydbank Sønderjylland og Sparekassen Nordjylland vil alle blive omfattet af forordningen, hvis f.eks. en stor tysk bank opkøber én af dem.

Også fusioner mellem offentlige virksomheder kan blive omfattet. En hypotetisk fusion mellem Deutsche Bundesbahn og DSB - f.eks. på holdingselskabsniveau - vil blive omfattet, idet omsætningen på verdensplan vil blive 11 mia. ECU, hvoraf DSB har en omsætning på 750 mio. ECU.

Når verdensomsætningen beregnes, medtælles både datter- og modervirksomheder.¹⁶¹ Reglerne gælder som nævnt også, hvis én af virksomhederne i sammenslutningen er en offentlig virksomhed¹⁶² eller en virksomhed, som har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af et fiskalt monopol,¹⁶³ idet også sådanne offentligretligt beherskede virksomheder som flere gange omtalt skal overholde EF's

¹⁶¹ Artikel 5, stk. 4.

¹⁶² Jfr. Traktatens artikel 90, stk. 1.

¹⁶³ Jfr. Traktatens artikel 90, stk. 2.

konkurrenceregler¹⁶⁴ og derfor også er omfattet af forordningen om forudgående tilladelse til sammenslutning.

Hvis man imidlertid i denne forbindelse altid betragtede "staten" og de af denne beherskede virksomheder som værende deltagere i én stor "koncern", således som jeg har gjort i den skematiske oversigt til min redegørelse, ville man meget hurtigt komme op på betydelige talstørrelser for verdens- og EF-omsætningen, og i stedet har man derfor fastlagt kriterierne således, at der kun skal ske medtælling af de virksomheder, der udgør en erhvervsmæssig enhed, som er udstyret med selvstændig beslutningskompetence.¹⁶⁵ Det følger heraf, at en flerhed af statsejede selskaber, der hver for sig udgør en erhvervsmæssig enhed med egen autonom beslutningsbeføjelse, ikke sammentælles ved beregningen. Eksempelvis skal således ikke de statsligt dominerede bank-, olie- og postvirksomheder sammenlægges ved beregningen, forudsat hver virksomhed har selvstændig beslutningskompetence.

b) Andre indgreb i selskabets forhold (bortset fra likvidation og tvangsopløsning)

Af meget væsentlige forhold, som kan gøre indgreb i et statsselskabs forhold, kan blot udtogsvis nævnes

- spaltning i overensstemmelse med EF's 6. selskabsdirektiv, som nu foreslås gennemført ved lov i Danmark, jfr. forslaget i betænkning nr. 1229/1992 og lovforslag nr. L 61 af 28. oktober 1992, udkastets § 136;
- overdragelse af selskabets virksomhed eller grene heraf til en køber i ind- eller udland;

¹⁶⁴ Traktatens artikel 85 og 86.

¹⁶⁵ Jfr. punkt 12 i præamblen til forordningen.

- flytning af hjemsted til udlandet i tilfælde af at selskabet har fået retsformen SE (europæisk selskab), efter at forordningen herom er gennemført.

På den ene side kan sådanne tiltag konkret tænkes at være forretningsmæssigt begrundet (det er jo i dag vanskeligt at forudse enhver tænkelig fremtidig situation for det enkelte statsselskabs udvikling), men på den anden side er de så væsentlige, at de ikke bør kunne gennemføres uden både vedkommende ministers tilsaqn og fornøden parlamentarisk kontrol.

Både spaltning og hjemstedsflytning vil, ligesom det er tilfældet med fusion, kræve vedtægtsændring, og vedkommende minister vil allerede af denne grund skulle tage stilling til sagen. Efter gældende ret vil ministeren kunne træffe beslutningen uden nødvendigvis at skulle skaffe sig parlamentarisk tilslutning hertil, men efter mit udkast til en lov om statsselskaber vil så vidtrækkende forslag skulle forelægges generalforsamlingen under iagttagelse af sådanne forskrifter, at den parlamentariske kontrol sikres.

Hvad angår salg af virksomhed vil dette, hvis der ikke derved sker indgreb i selskabets mulighed for at opfylde sin formålsbestemmelse, ikke kræve vedtægtsændring, og det er efter gældende ret uvist, i hvilket omfang en bestyrelse kan gennemføre sådanne tiltag på egen hånd uden forelæggelse for generalforsamlingen. For at der ikke skal opstå utilsigtede overraskelser desangående i et statsselskab, har jeg i udkastet til en lov om statsselskaber foreslået en præcisering af, at også vidtrækkende tiltag, som kan gennemføres uden vedtægtsændring, skal forelægges for generalforsamlingen og således være underlagt den ministerielle og parlamentariske kontrol, som jeg ligeledes nærmere har præciseret i udkastet. Særligt vedrørende oprettelse og frasalg af datterselskaber henviser jeg til bemærkningerne foran i afsnit 5 f).

Hvad angår muligheden for selskabets omdannelse til et SE (societas europæa, europæisk aktieselskab) bemærkes, at ingen lov kan udelukke denne mulighed, fordi den vil komme

til at udspringe direkte af en EF-forordning, der efter sin retsnatur er umiddelbart anvendelig i hver medlemsstat. Ej heller den mulighed, som forordningen (statutten) om SE-selskaber vil give selskaberne for gennem en "almindelig" vedtægtsændring at skifte hjemsted til en anden stat,¹⁶⁶ kan principielt udelukkes, men dette kan ikke anses for at være til hinder for, at det ved en særlov som den foreslåede om statslige aktieselskaber foreskrives, at flytning af hjemsted skal være undergivet den særlige parlamentariske kontrol, som forslaget indeholder. Herved kan det sikres, at der simpelthen stemmes nej til en ide som den beskrevne.

Jeg anser det ikke for nødvendigt at optage isolerede bestemmelser om fusion, overtagelse, spaltning m.v. i en eventuel lov om statsselskaber, men det vil bemærkes, at flere af de foreslåede bestemmelser tager sigte på at forhindre, at væsentlige indgreb i statsselskabets forhold sker uden om hoved- eller eneaktionären - staten - og uden fornøden parlamentarisk kontrol. Dette gælder overtagelse og frasalg af datterselskaber og andre virksomheder, og det gælder ligeledes optagelse af andre virksomheder gennem fusion, kapitalforhøjelse m.v. i et sådant omfang, at selskabet enten ikke længere er et statsselskab eller kommer under 75% grænsen for statsligt ejerskab.

¹⁶⁶ Jfr. udkastets art. 5a.

20) Frivillig opløsning af statsselskabet

- a) Særlige vedtægts- eller koncessionsretlige forskrifter om iværksættelse af likvidation

Frivillig opløsning af et aktieselskab gennemføres efter reglerne i aktieselskabslovens kapitel 14. Ifølge AL § 116, stk. 1, skal beslutning om opløsning træffes af generalforsamlingen, såfremt andet ikke er fastsat i lovgivningen, og den skal gennemføres ved likvidation. Beslutning om opløsning træffes med samme majoritet, som kræves til vedtægtsændringer, jfr. AL § 116, stk. 2, 2. led, men en højere majoritet kan være foreskrevet i vedtægterne.

Ifølge AL § 120, stk. 1, vælger generalforsamlingen én eller flere likvidatorer til at foretage likvidationen, og likvidatorerne træder i bestyrelsens og direktionens sted, jfr. AL § 121, stk. 1.

Som allerede anført under afsnit 12 e), 12 f) og 19 a) har hovedparten af de selskaber, hvis forhold er undersøgt i tilknytning til redegørelsen, vedtægtsmæssigt skærpet aktieselskabslovens krav til beslutning om opløsning, nemlig i form af særlige quorum- og majoritetskrav samt i visse tilfælde bestemmelser om ministersamtykke. Særlige forskrifter herudover om iværksættelse af likvidation ses derimod sjældent.

I koncessionen for Det Danske Luftfartsselskab A/S hedder det, at trafikministeren kan tilbagekalde denne, hvis selskabet på en nærmere angiven måde misligholder sine forpligtelser i henhold til koncessionen. Såfremt koncessionen tilbagekaldes, eller

hvis selskabet kommer under konkurs eller standser sine betalinger og ikke ser sig i stand til at videreføre virksomheden, skal trafikministeren være berettiget til at forlange, at selskabet træder i likvidation, således at staten har option til at overtage virksomhedens samlede aktiver til disses værdi i handel og vandel.

A/S Dyrehavsbakken ejes af staten og Dyrehavsbakkens Teltholderforening af 1885 hver med 50%. Aktierne i selskabet kan kun overdrages til andre aktionærer, og ønsker disse ikke at overtage aktierne, skal selskabet træde i likvidation. Aktionærerne og selskabet har indgået en overenskomst, og hvis denne opsiges, bortfalder eller ophører på grund af misligholdelse, skal selskabet likvideres.

Såfremt en ultimostatus for Padborg Godsregistrering A/S viser, at mere end alle reserverne og halvdelen af aktiekapitalen er tabt, skal enhver aktionær være berettiget til at forlange selskabet opløst og likvideret, uanset at kravet efter AL § 69a - der som bekendt udspringer af 2. selskabsdirektiv - alene er, at generalforsamlingen skal orienteres om kapitaltabet, hvorimod der ikke lovmæssigt er nogen hindring for, at selskabet trods kapitaltabet kan fortsætte sin virksomhed.

Såfremt staten har en særlig interesse i et statsselskabs virksomhed, kan dette i tilknytning til selskabets opløsning, som det fremgår, reguleres ved lov eller koncession, og der ses på denne baggrund normalt ikke at være behov for særlige forskrifter for likvidation af statsselskaber, men nogle statslige og/eller koncessionerede selskaber, for hvilke der lægges særlig vægt på muligheden for statslig overtagelse af selskabets aktiver i tilfælde af selskabets opløsning, bør formentlig optage en bestemmelse om statslig køberet (ikke blot forkøbsret) hertil til værdien i handel og vandel i tilfælde af, at selskabet opløses eller dets virksomhed ophører. Man behøver blot i denne forbindelse at nævne den bekymring, der - muligvis

med nogen rette - var i forbindelse med udenlandske spekulanter overtagelse af betydelige aktieposter i SEAS A/S, idet der var en vis forventning om, at de eventuelle nye majoritetshavere ved koncessionsperiodens udløb kunne tænke sig at sælge selskabets værdier.

b) Selskabets virksomhed i tilfælde af selskabets opløsning

Som netop anført kan en særlig statslig interesse i, at et statselskabs virksomhed fortsættes, sikres ved oprettelsesloven eller en koncession for selskabet.

At sådanne forhold er reguleret på det selskabs-/aftaleretlige plan, ses da også kun at være sket i et enkeltstående tilfælde.

Overenskomsten mellem A/S Dyrehavsbakken og selskabets aktionærer fastslår således, at såfremt Teltholderforeningen ophører med at eksistere, og/eller selskabet træder i likvidation, bortfalder overenskomsten, og Direktoratet for Statsskovbruget er da frit stillet med hensyn til, hvorledes man vil forholde sig med samtlige Dyrehavsbakkens forhold.

Som allerede anført under afsnit 20 a) ses der ikke behov for en generel lovmæssig regulering af statsselskabernes forhold på dette område, men vedtægterne og koncessionen bør i hvert enkelt tilfælde nøje overvejes.

c) Opløsningsprovenuets anvendelse

Af AL § 109 fremgår det, at uddeling af selskabets midler til aktionærerne kan ske som udbytte eller i forbindelse med kapitalnedsættelse eller selskabets opløsning. Om

likvidationsuddelingen indeholder aktieselskabsloven herudover kun bestemmelsen i § 124, stk. 1, hvorefter udlodning til aktionærerne først kan foretages, når proklamafristen i henhold til § 123, stk. 1, er udløbet og gælden betalt.

Udgangspunktet er herefter, at udlodningsprovenuets fordeles til aktionærerne i henhold til deres aktiebesiddelse, medmindre vedtægterne fastsætter andet. Sådanne særlige vedtægtsbestemmelser om anvendelsen af et eventuelt opløsningsprovenu er imidlertid sjældne blandt de af redegørelsen omfattede selskaber.

I de få tilfælde, hvor selskabets aktiekapital har været opdelt i ordinære aktier og præferenceaktier - f.eks. Det Danske Stålvalseværk A/S - har præferenceaktierne også forlods ret til likvidationsprovenu.

I tilfælde af, at Dansk Tipstjeneste A/S opløses, har aktionærerne højst krav på indløsning af deres aktier til pari kurs samt til - foruden dividende for det løbende regnskabsår - at få udbetalt eventuel resterende dividende fra tidligere år. Om anvendelse af den herefter tilbageværende selskabsformue tages bestemmelse på finansloven.

Ifølge overenskomsten mellem A/S Dyrehavsbakken og selskabets aktionærer er Skovvæsenet ved likvidation berettiget til forlods at udtage bygninger, faste anlæg og inventar til den bogførte værdi på ophørstidspunktet.

Ifølge vedtægterne for A/S Herning-Hallen skal selskabets formue i tilfælde af likvidation, efter at al gæld er betalt, og aktiekapitalen tillige med resterende dividende er udbetalt, anvendes til fordel for sportslige formål i Herning efter bestemmelse af Herning Byråd. Det forekommer mig tvivlsomt, om et selskab, hvis kapitaltilvækst og reservedannelse i sin helhed - bortset fra eventuel stødfunden udbyttebetaling - ikke tilkommer dets ejerkreds, men skal ud-

loddes til almenvelgørende formål, overhovedet kan karakteriseres som erhvervsdrivende og dermed henhører under AL. Det naturlige ville være at organisere en juridisk person af denne beskaffenhed i fondsform og finansiere dens kapitalbehov gennem obligationslån m.v. i stedet for gennem aktieudstedelse, men da dette selskabs forhold er så atypiske, og da hele spørgsmålet om reservedannelse for dette selskab synes temmelig teoretisk, har jeg ikke haft anledning til at foreslå bestemte tiltag i denne anledning.

På baggrund af de begrænsninger, der som allerede anført er på ressortministernes dispositioner over statsformuen, og dermed dispositioner i relation til statsselskabernes økonomiske situation, ses der ikke at være behov for særlige bestemmelser på det her behandlede område.

21) Tvangsmæssig opløsning, herunder hæftelsesforhold
vedrørende eventuel underbalance

Det forekommer ikke nødvendigt at anvende alt for megen plads i min redegørelse på at behandle tilfælde, hvor et statsselskab må opløses som insolvent, eftersom en sådan situation forhåbentlig aldrig vil forekomme. Alene omverdenens forventninger til, at statslige selskaber udstyres med fornøden egenkapital, og at staten "står bag" sådanne selskaber, vil medføre, at der vil opstå noget nær et ramaskrig, hvis et statsselskab må standse betalingerne eller endog gå konkurs. Man kan spørge, om noget sådant overhovedet vil få lov at ske, eller om staten ikke til enhver tid vil føle sig i hvert fald politisk og etisk forpligtet til at sørge for selskabets overlevelse, og en hel del taler for, at dette spørgsmål må besvares bekræftende.

På den anden side må der for det første have været grunde til det statslige aktieselskabs stiftelse, jfr. indledningsafsnittet i min redegørelse, og én af disse grunde må - eller bør - have været ønsket om, at den hidtidige statsvirksomhed nu skal virke som statsselskab under væsentligst samme driftsøkonomiske vilkår som andre aktieselskaber - og erkendes må det, at ét af disse ganske centrale vilkår sørgerligt nok er muligheden for at blive tvangsmæssigt opløst som insolvent.

Også de flere gange i redegørelsen fremhævede bestemmelser om forbud mod visse former for statsstøtte, jfr. EØF-traktatens artikel 92ff, er udtryk for, at man ikke i længden kan handle i modstrid med markedsmekanismernes. På den anden side kræver andre forskrifter, jfr. det flere gange fremhævede jernbane-

direktiv og de tendenser, som dette er udtryk for, at i hvert fald visse statslige virksomheder og selskaber udstyres med tilstrækkelig egenkapital (og at gælden generelt holdes tilstrækkeligt lavt), til at selvstændighed og uafhængighed sikres. Centrale dele af mit lovudkast går jo ud på at lovfæste disse tendenser også i dansk ret.

Hvis disse forudsætninger opfyldes korrekt af statsmagten, skulle en dråbevis udhuling af statsselskabets kapital principielt ikke være mulig, og en insolvenssituation synes derfor hovedsageligt at kunne blive aktuel, hvor et statsselskab brat og uventet udsættes for tab, f.eks. på samhandel med danske eller udenlandske virksomheder, dubiøse tilgodehavender, uventede ansvarssager på entrepriser eller leverancer m.v. Det er naturligvis at håbe, at endog sådanne situationer forudses så rettidigt, at statsselskabets virksomhed kan afvikles - eller afhændes - på en værdig måde uden tab for kreditorer og uden yderligere statslige indskud.

I de følgende bemærkninger forestiller jeg mig ikke desto mindre - idet begivenheder, som i dag forekommer utænkkelige, måske alligevel vil kunne forekomme - at et statsselskab er blevet insolvent og opløses ved konkurs, idet staten ikke vil bevilge yderligere kapitalindskud i selskabet; det vil erindres, at sådanne indskud kræver lovhjemmel, jfr. grundlovens § 47, eller efter praksis dog aktstykke, og måske er der på krisetidspunktet ikke politisk flertal for at bevilge sådanne yderligere kapitalindskud; i så fald vil situationen blive en realitet: statsselskabet må konkursbehandles.

Det ligger naturligvis uden for denne fremstilling at behandle alle insolvensretlige spørgsmål i denne forbindelse, og jeg skal derfor alene behandle to spørgsmål, som er aktualiseret i hvert fald i nogle andre stater, nemlig dels spørgsmålet om, hvorvidt staten for sit eventuelle tilgodehavende i statsselskabet kan konkurrere om dividende på lige fod med andre kreditorer, dels om der kan opstå en statslig hæftelse over for ufyldestgjorte

kreditorer for deres tilgodehavender i statsselskabet. Begge spørgsmål er så omfattende og så juridisk uafklaret, at de følgende bemærkninger alene kan blive en ganske summarisk gennemgang af nogle hovedmomenter.

a) Statsligt/kommunalt tilgodehavende i selskabet

Hvis staten har penge til gode i selskabet på konkurstidspunktet, f.eks. hidrørende fra lån til selskabet, (goodwill)tilgodehavende efter selskabets stiftelse e.l., vil konkurslovens regler om konkursordenen normalt medføre, at staten kan konkurrere om dividende for sit tilgodehavende på lige fod med statsselskabets øvrige kreditorer. Meget firkantet sagt kan man udtrykke det således, at hvis staten f.eks. har lige så meget til gode som de øvrige kreditorer i statsselskabet tilsammen, kunne disses dividende fordobles, hvis ikke staten skulle nyde dividende på lige fod med dem. Der kan ikke være tvivl om, at statens ligeberettigede dividenderet vil skabe en udbredt harme blandt dem, der måtte komme til at lide tab på statens egen selskabsdrift.

Det er i dansk ret ikke afklaret, om der - hvis ikke kreditor (her: staten) har afgivet tilbagetrædelseserklæring for sit tilgodehavende - tilkommer en hovedaktionær anmeldelsesret for sit tilgodehavende på lige fod med andre kreditorer, eller om uskrevne grundsætninger om identifikation og tilgodehavendets sidestilling med egenkapitalindskud eventuelt kan føre til, at tilgodehavendet eller en del af dette behandles, som om det var egenkapital, og derfor skal fyldestgøres efter andre kreditorer.

I min doktordisputats fra 1991¹⁶⁷ har jeg - med inspiration i finsk, amerikansk og tysk ret - gjort mig til talsmand for, at i hvert fald meget store tilgodehavender

¹⁶⁷ Selskabsmasken - loyalitetspligt og generalklausul i selskabsretten (1991) s. 203ff.

(herunder regrestilgodehavender hidrørende fra kaution og pant for selskabet) må vige for andre kreditors anmeldelsesret, men standpunktet er i retslitteraturen blevet kritiseret for at savne hjemmel i gældende dansk ret, og spørgsmålet bliver derfor næppe afklaret, før det enten er prøvet ved domstolene, eller lovgivningsmagten beslutter at regulere det.

Det er indlysende, at momentant opståede tilgodehavender hidrørende fra normal samhandel m.v. ikke skal tåle tilbagetræden, men man kunne med nogen rimelighed opstille en grundsætning om, at tilgodehavender (fra lån, regreskrav m.v.), som overstiger en vis procentdel af selskabets egenkapital, fyldestgøres på linje med egenkapitalen ved selskabets opløsning.

Alligevel har jeg ikke fundet det rimeligt at bebyrde en lov om statsselskaber med sådanne særregler, som forhåbentlig aldrig vil blive aktuelle, og jeg har derfor afstået fra at søge at løse det her fremdragne spørgsmål for statsselskaberne isoleret; løsningen deraf bør formentlig ske i sammenhæng med, at problemet løses for alle aktie- og anpartsselskaber, ikke blot for de statslige, og da formentlig ved indførelse af en tilbagetrædelsesbestemmelse omtrent svarende til den tyske anpartsselskabslovens § 32a om lån, der i virkeligheden træder i stedet for egenkapital.

b) Statslig/kommunal hæftelse for selskabets gæld?

I forbindelse med stiftelse af et statsligt selskab, som agtes afhændet til private, kan det forekomme, at staten påtager sig hæftelse i nærmere bestemt omfang. Sådanne specifikt udformede hæftelseserklæringer, der i så fald følger direkte af omdannelsesloven, kan særligt indebære følgende:

- statslig kaution (garanti) for opfyldelsen af gensidigt bebyrdende aftaler, som er indgået af statsvirksomheden før dennes omdannelse til selskab, jfr. eksempelvis de forsikringsaftaler, som Statsanstalten for Livsforsikring indgik før sin omdannelse til aktieselskab;¹⁶⁸
- statslig hæftelse for alle andre forpligtelser, som påhvilede statsvirksomheden inden omdannelsen, jfr. ligeledes loven om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring, som ikke blot udstrakte statens garanti til forsikringer, der var tegnet inden omdannelsen, men også til "andre forpligtelser, der overtages fra Statsanstalten for Livsforsikring";
- statsligt løfte om fortsat at ville betale løn m.v. til sådanne tjenestemænd, som ikke ønsker at overgå til ansættelse i det nystiftede selskab, jfr. eksempelvis lovene om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring og om stiftelse af Det Danske Klasselotteri A/S.

Disse hæftelsessituationer er imidlertid enkeltstående og atypiske, og det helt grundlæggende spørgsmål er, om der uden kautions- eller garantierklæring kan tænkes at opstå en hæftelse hos staten for et statsselskabs gæld. På ny understreger jeg for den gode ordens skyld, at situationen forhåbentlig er helt teoretisk, og at forventningerne hos omverdenen sikkert vil være, at et statsselskab aldrig må få lov at blive opløst uden at betale sin gæld, men på den anden side at der i hvert fald teoretisk kan opstå en helt uventet situation, hvor et statsselskab pga. pludselige og uventede begivenheder bliver insolvent, og hvor der ikke er politisk flertal for at bevilge selskabet yderligere kapitalindskud og måske heller ikke til at inddække dets

¹⁶⁸ I modsætning hertil kan nævnes, at den statslige hæftelse for kontohavernes indestående bortfaldt i forbindelse med omdannelsen af Postgiro til et aktieselskab under bank- og sparekasseloven (GiroBank A/S), ligesom enhver anden statslig garantiforpligtelse eller anden form for hæftelse bortfaldt i samme forbindelse, jfr. bemærkningerne til lov om GiroBank A/S.

ufyldestgjorte gæld. Der er jo i denne forbindelse måske en forskel i henseende til politisk vilje, alt efter om selskabet driver f.eks. bank- eller forsikringsvirksomhed (hvor det vel ville være utænkeligt at undlade at søge kunderne fyldestgjort), eller om det beskæftiger sig med vare- og servicesalg måske til "fjerne" udenlandske købere, hvis (erstatnings)krav m.v. måske er ufyldt i tilfælde af selskabets sammenbrud (som måske endog kan have sammenhæng med den pågældende samhandel).

Man kan opdele de situationer, hvor staten kunne tænkes draget til ansvar, i følgende typer:

Tabforvoldende instrukser til bestyrelsen.

Hvis staten har givet instrukser direkte til bestyrelsen - hvad den som påvist i afsnit 11 a), 12 a) og 15 a) efter alt at dømme slet ikke må, trods den hidtidige forvaltningsretlige antagelse om eksistensen af en direkte instruktionsbeføjelse over for statsligt udpegne tjene- stemænd i bestyrelsen - og staten måtte indse, at disse instrukser kunne blive tabforvoldende, kan staten drages erstatningsretligt til ansvar (altså ikke en hæftelse på objektivt grundlag) efter AL § 142, 1. led, om aktionærers (groft) uagtsomme tabforvoldende handlemåde. Helt teoretiske eksempler kunne være en instruks om at godkende et fejlbehæftet og derfor tabforvoldende regnskab, om at fortsætte selskabet trods underbalance, om at indgå underskudsgivende kontrakter m.v.

Principalhæftelse?

Det er ligeledes drøftet i de nævnte afsnit, om staten i kraft af Danske Lovs 3-19-2 kan ifalde hæftelse (dvs. på objektivt grundlag, uden konkret påvisning af skyld) for tab, som statsligt udpegne medlemmer af statsselskabets bestyrelse forvolder ved uagtsom handlemåde eller passivitet, men jeg mener at have påvist, at den antagelse om et over/underordningsforhold, som er den grundlæggende

betingelse for en sådan statslig hæftelse, ikke er holdbar. I særlig grad vil en sådan statslig hæftelse være ude af billedet, hvis det gennem en lov om statsselskaber understreges, at bestyrelsen handler uafhængigt af staten og andre i sine ledelsesfunktioner; herved er antagelsen af et underordningsforhold jo dementeret. At der da kan opstå et statsligt ansvar, såfremt staten undlader at afskedige bestyrelsesmedlemmer, der viser sig uduelige, er en anden sag; et sådant ansvar er ikke en principalhæftelse (et "husbondansvar"), men et erstatningsansvar af den netop ovenfor nævnte beskaffenhed.

Derimod kunne en principalhæftelse - omend i høj grad på det teoretiske plan - blive aktuel, hvis Rigsrevisionen ifølge lov eller vedtægt er indsat som egentlig medrevisor (selskabsretlig medrevisor), hvis statsselskabets regnskaber tillige var fejlbehæftede, og hvis dette har medført tab for selskabet eller tredjemand. I samme omfang som selskabsretlige revisorer i sådanne situationer kan blive ansvarlige, vil dette også være tilfældet for Rigsrevisionen, når den netop påtager sig en rolle som medrevisor, og da Rigsrevisionen er en del af staten, vil der i denne særegne situation være en statslig hæftelse for andres tab. Selv om situationen forekommer meget teoretisk, er den et yderligere - omend isoleret set beskedent - argument for at bringe ordningerne med Rigsrevisionen som egentlig medrevisor til ophør og i stedet koncentrere sig om rigsrevisors vigtige § 4-gennemgangsbeføjelse.

Identifikationshæftelse?

Endelig kunne der teoretisk blive tale om en hæftelse baseret på en slags identifikation mellem staten og statsselskabet. Udenlandske domstole har i et antal tilfælde - som jeg har søgt at analysere i min doktordisputats - statueret identifikation mellem en hoved- eller eneaktionær og dennes selskab i tilfælde, hvor der ikke var en tilstrækkelig økonomisk og organisatorisk adskillelse mellem ejeren og selskabet; også det offentlige er på denne

måde blevet draget til ansvar som følge af identifikations-hæftelse.¹⁶⁹

Det ville efter mit skøn hverken være rimeligt, om man i en eventuel lov om statsselskaber generelt fastslog, at staten hæftede for selskabets gæld, eller om man fastslog at staten ikke gjorde det. I stedet bør man koncentrere sig om det forebyggende aspekt: respekten for selskabets organisatoriske selvstændighed (dvs. dets uafhængig af staten i konkrete ledelsesfunktioner) og dets økonomiske uafhængighed (dvs. dets tilstrækkelige udstyring med egenkapital). Skulle det "utænkelige" da ske, at et statsselskab desuagtet bliver insolvent, må spørgsmålet om statslig hæftelse - hvis da ikke staten vælger at påtage sig hæftelse uanset udfaldet af den juridiske vurdering, medmindre fællesskabsrettlige forskrifter om retsstridig statsstøtte forhindrer noget sådant - afgøres ud fra samme kriterier som for andre hoved- eller eneaktionærer. Disse kriterier kan efter omstændighederne føre til, at der består en hæftelse, men forudsætningen må være, at selskabet har været meget uselvstændigt - og alle mine bestræbelser i denne redegørelse går netop konsekvent i retning af at sikre, at en sådan uselvstændig stilling ikke etableres.

¹⁶⁹ Se f.eks. den svenske højesteretsafgørelse i Nytt Juridisk Arkiv 1947 s. 647, hvor en kommune sammen med private drev et vandreguleringsselskab til brug for et kommunalt kraftværk; da selskabet gik konkurs, kom kommunen til at hæfte. Selskabets egenkapital var spinkel, men dette havde man i praksis ikke spekuleret på, idet man løbende havde indskudt, hvad selskabet behøvede.

II KONKRETE FORSLAG TIL EN LOV OM STATSSELSKABER OG STANDARDVEDTÆGTER

Det vil være fremgået af mange af de foregående bemærkninger, at jeg ikke anser de gældende lovregler for at udgøre en tilfredsstillende regulering af statsselskabernes retsforhold.

Den egentlige selskabsretlige lovgivning er slet ikke indrettet til at regulere de særegne forhold, der gør sig gældende for statsselskaberne, og de enkelte oprettelseslove kan ifølge sagens natur ikke tage på en regulering af helt grundlæggende spørgsmål om samspillet mellem de selskabsretlige og de offentligretlige forskrifter, men må indskrænke sig til at give hjemmel til - samt fastlægge - de vigtigste rammer for selskabets oprettelse.

Der tiltrænges, som det er fremgået af det foregående, afklaring af

- kompetence- og dermed ansvarsforholdene i relationerne mellem generalforsamling, bestyrelse og fagminister,
- ministerens mulighed for indgreb i selskabets forhold,
- det parlamentariske systems nærmere indsigt i og indflydelse på disse selskaber,
- fordelingen af arbejdsfunktioner mellem selskabsretlig revisor og rigsrevisor,

for blot at nævne enkelte af de problemer, der er fremdraget i det foregående.

Når man vælger at foreslå en lovgivning desangående, stilles man over for nogle tekniske problemer, der i korthed kan gengives således:

Både statslige og kommunale selskaber?

Den lovgivning om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v., som er blevet vedtaget under mit arbejde med redegørelsen, tillader primær- og amtskommuner at deltage med ansvarlig kapital i aktie-, anparts- og andelsselskaber inden for visse beløbsmæssige rammer og med den begrænsning, at "Det indskudte beløb må ikke have en sådan størrelse, at bestemmende indflydelse på selskabet derved muliggøres".¹⁷⁰

Erfaringen fra andre retsområder viser imidlertid, at indledningsvis beløbsbegrænsninger og restriktioner successivt føles så snærende, at der opstår politisk grundlag for at liberalisere eller helt ophæve dem, og tilsvarende antager jeg, at reglerne for primær- og amtskommuners erhvervsinvesteringer vil kunne blive liberaliseret, når de først har vundet indpas. Således vil der nemt kunne skabes stemning for, at primær- eller amtskommuner skal overtage f.eks. en færgedrift, som private har opgivet, men som anses for at være af betydning for lokal- eller regionalsamfundet.

Dette kunne tale for at udarbejde lovudkastet om statsselskaber ud fra den forudsætning, at ikke blot statslig, men også kommunal aktiebesiddelse burde reguleres, men over for denne betragtning står den - efter min opfattelse afgørende - indvending, at den gennemgang af 110 selskaber, jeg har foretaget som led i min undersøgelse, viser en altovervejende dominans af statsligt beherskede selskaber. Det praktiske behov for en lovregulering af forholdene for

¹⁷⁰ Der kan henvises til regeringens lovforslag L 78 af 30. oktober 1991 og Det radikale Venstres lovforslag L 85 af 31. oktober 1991, idet sidstnævnte forslag som bekendt - i tilslutning til Folketingets motiverede dagsorden nr. D 19 af 18. april 1991 - dannede grundlaget for den endelige lov.

kommunale selskaber er derfor ringe, men dette forhindrer ikke, at man - såfremt kommuners deltagelse i selskaber griber om sig i de kommende år - regulerer forholdet gennem en lovgivning, der tager sit forbillede i den lov, som jeg hermed foreslår om statsselskaber. En sådan regulering af kommunalselskaberne kan rent praktisk ske ved, at der ved lov gives Erhvervs- og Selskabsstyrelsen bemyndigelse til at fastlægge nærmere forskrifter herfor gennem bekendtgørelse, og denne kan da tage sit udgangspunkt i loven om statsselskaber. Selv om man eventuelt ikke vil gå så vidt at give en lov eller bekendtgørelse derom, vil også kommunale selskaber kunne have gavn af mit udkast til standardvedtægter for et offentligt behersket aktieselskab.

Kun 100% ejede selskaber?

Indledningsvis bemærkes, at rigsrevisor synes at ville definere statsselskaber som "selskaber, hvor hele aktiekapitalen ejes af staten".¹⁷¹

Sammenligner man f.eks. med norsk lovgivning om statsaktieselskaber, jfr. aksjelovens §§ 18-3, -4 og -5, regulerer denne alene helejede statsselskaber, men dette har hovedsageligt sin baggrund i forskrifter i den norske grundlov, særligt dennes § 19 samt § 75k om Rigsrevisionen.¹⁷²

Der er efter min opfattelse ikke anledning til at begrænse reglerne til helejede statsselskaber - og at sætte en vilkårlig grænse på f.eks. 75% ejerskab, således som man i hvert fald indtil videre har gjort i spørgsmål om tjenstemænds forpligtelser, forekommer ikke heldigt. Det afgørende moment bør være, om staten reelt bestemmer i selskabet eller ej, med andre ord: om staten udøver samme indflydelse, som et moderselskab gør i forhold til et datterselskab. Er dette tilfældet, vil afgørelser om selskabets vigtigste

¹⁷¹ Jfr. Beretning 6/89 s. 7, venstre spalte.

¹⁷² Jfr. nærmere Stortingets instruks af 27. maj 1977 og A. Hansen: Håndbok for Riksrevisjonen (1969) s. 150ff.

forhold til syvende og sidst kunne træffes - og efterprøves - politisk, og selskabet bør derfor omfattes af regelsættet.

I selskaber, hvori staten har indskudt penge uden at have bestemmende indflydelse, finder således alene rigsrevisorlovens regler om rigsrevisors gennemsyns- og konsultationsbeføjelser anvendelse, jfr. lovens §§ 4, 6, 7 og 11, stk. 3. Disse selskaber bør imidlertid slet ikke defineres som statsselskaber og omfattes derfor ikke af min betretning.

Følgelig vil jeg anbefale, at en eventuel lovgivning om statsselskaber omfatter alle sådanne selskaber, hvori staten - kort beskrevet - har den bestemmende indflydelse uanset den nominelle ejerbrøk, og en passende definition heraf opnås, hvis man drager paralleller fra selskabslovenes definition i § 2 af, hvornår der foreligger et koncernforhold. Også sådanne selskabers datterselskaber må som følge af definitionen omfattes af statsselskabsbegrebet, hvis dette skal have nogen reel betydning for styringen af disse selskaber.

I aktieselskabsloven eller i en separat lov?

Mens f.eks. Norge har valgt at optage bestemmelserne i aksjeloven, vil jeg anbefale en separat lov om statsselskaber. Jeg lægger herved vægt på, at der trods alt er tale om et relativt begrænset antal selskaber i forhold til det samlede antal danske aktie- og anpartsselskaber, og at der derfor ikke er grund til at besvære de almindelige selskabsloves læsere med sådanne specialbestemmelser. Hertil kommer, at aktie- og anpartsselskabslovene, som skal læses af titusinder af brugere og disses rådgivere, bør være så lidt "tekniske" som muligt, mens det betyder mindre, om en lov om statsselskaber er mere "teknisk" i sin udformning; disse bemærkninger betyder dog ikke, at jeg ikke har bestræbt mig på at gøre lovteksten nogenlunde enkel og overskuelig.

Kan forskrifter fra koncernreglerne anvendes?

Mens parallellen mellem koncern og stat/selskab har været et nyttigt arbejdsredskab i nærværende beretning, herunder for selve statsselskabs-definitionen, kan der ikke drages egentlige juridiske slutninger derfra, og i lovudkastet nedenfor er det derfor nødvendigt at tage hvert enkelt forhold op, der gælder mellem moder/datterselskab, og undersøge, om der bør gælde noget tilsvarende for forholdet mellem stat og statsselskab. I det omfang der kan svares bekræftende herpå, må forholdet udtrykkeligt lovfæstes.

Ved denne lovfæstelse af koncernparalleller må man vælge, om reglerne skal gengives in extenso, eller om der skal ske henvisning til de §'er i selskabslovene, der regulerer forholdet. Førstnævnte teknik fremmer statsselskabs-lovens egenskab af en samlet, "i sig selv hvilende" lov om stats-selskaber, mens sidstnævnte teknik gør loven kort og overskuelig. Derimod kan man ikke helt generelt henvise til koncernreglerne, idet dette ville få ganske utilsigtede konsekvenser; eksempelvis skal jo hverken regler om koncernrepræsentation for medarbejdere, spekulationsforbudets udstrækning til andre "koncernselskaber" m.v. finde anvendelse (undtagen i forholdet mellem statsselskabet og dets eventuelle datterselskaber). Jeg har foretrukket en kombination af de to nævnte teknikker.

Kan bestyrelses- og direktionsansvaret reguleres som i den øvrige selskabslovgivning?

Efter min opfattelse er der som udgangspunkt ikke behov for særregler om erstatningsansvaret for skadegørende handlinger, og f.eks. heller ikke behov for særregler om omvendt bevisbyrde m.v. Blot foreslår jeg, at ansvaret skal være forsikringsafdækket, og at statens principalansvar (hæftelsesansvar) for tjenestemænd m.v. ikke skal finde anvendelse på bestyrelsens handlinger og undladelser i et statsselskab. Dette er en naturlig følge af, at jeg samtidig foreslår, at man fastslår bestyrelsens funktionelle uafhængighed af staten.

Hvordan sikres selskabets uafhængighed af staten i konkrete forhold?

Denne sikring er efter min opfattelse alfa og omega, når man vælger at lade en virksomhed drive i selskabsform, og uafhængigheden sikres gennem en kombination af bestemmelser, som - i lighed med f.eks. EF's jernbanedirektiv 91/440 - på den ene side sikrer, at selskabet med hensyn til ledelse, forvaltning, administration (samt administrativ, økonomisk og intern regnskabsmæssig kontrol) har en uafhængig retsposition, som blandt andet sikrer selskabet særskilt kapital og regnskabsføring i forhold til staten, men som på den anden side både sikrer ministerkontrol og dermed parlamentarisk kontrol med de overordnede, samfundsrelevante rammer for selskabets virksomhed.

Rigsrevisor som medrevisor?

Det bør efter min opfattelse være undtagelsen, at rigsrevisor er medrevisor. Hvor rigsrevisor alene har § 4-gennemgangsbeføjelse, hvilket således fremtidigt bør være hovedreglen, bør det klarere end i dag fastslås, at rigsrevisor hovedsageligt arbejder stikprøvevis, men at selskabets bestyrelse m.fl. har udleverings- og oplysningsforpligtelser i de tilfælde, hvor rigsrevisor vælger at gå et statsselskab nærmere efter i sømmene.

Også anpartsselskaber?

Udkastet vedrører aktieselskaber, idet denne selskabsform er helt fremherskende hos de selskaber, der er omfattet af min undersøgelse. Ved at koncentrere lovteksten herom har en sproglig forenkling været mulig. Der foreslås bemyndigelse for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen til ved bekendtgørelse at foreskrive, at lovens regler skal finde tilsvarende anvendelse på statsligt beherskede anpartsselskaber, interessentskaber m.v., for det tilfælde at et praktisk behov herfor måtte vise sig. Eksempelvis sås det

vedrørende Datacentralen af 1959 I/S, at problematikken her på flere områder var identisk med den tilsvarende for aktieselskaber.¹⁷³

Kan fraviges ved særlov.

Jeg skal for den gode ordens skyld ligesom i redegørelsens indledning erindre om, at en hvilken som helst lovgivning om statsselskaber naturligvis vil kunne fraviges i det enkelte tilfælde, nemlig gennem den særlov, hvorved et nyt statsselskab oprettes eller dets forhold ændres. Denne reservation af kompetence for lovgivningsmagten følger allerede af lex posterior princippet, hvorefter en senere lov altid går forud for en ældre, og i øvrigt tillige af lex specialis princippet, hvorefter den specielle lovbestemmelse altid går forud for den generelle. Det følger heraf, at de forskrifter, som en "Lov om statsselskaber" opstiller, altid kan fraviges af lovgivningsmagten, når den ønsker det. En sådan statsselskabslov er derfor alene en ramme - eller "erindringsliste", om man vil - som vil gøre det enklere at oprette det enkelte statsselskab med tilfredsstillende resultater, men som ikke i nogen henseende indskrænker lovgivningsmagtens frihed i den enkelte situation.

Af samme årsag kan lovudkastet fungere som ramme eller erindringsliste for den enkelte oprettelse af statsselskaber, hvis man måtte forestille sig, at der slet ikke er tilslutning til at udstede nogen lov om statsselskaber.

¹⁷³ Jfr. Beretning 6/89 fra rigsrevisorerne, s. 7, højre spalte, nederst.

Udkast til

Lov nr. af om statsselskaber.

Kapitel 1

Lovens anvendelsesområde

§ 1. Ved et statsselskab forstås i denne lov et aktieselskab, med hvilket den danske stat har en sådan forbindelse, som et moderselskab ifølge § 2 i lov om aktieselskaber har med et datterselskab.

Stk. 2. Denne lov finder anvendelse, medmindre en særlig lov om det pågældende statsselskab indeholder afvigende bestemmelser. Hvor hverken denne lov eller en særlov regulerer forholdet, afgøres dette efter reglerne i lov om aktieselskaber.

Stk. 3. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan ved bekendtgørelse bestemme, at lovens forskrifter eller nogle af disse skal finde tilsvarende anvendelse på aktieselskaber, anpartsselskaber, andelsselskaber, kommanditselskaber, interessentskaber og andre virksomhedsformer, hvori den statslige, kommunale eller amtskommunale deltagelse i det væsentlige har samme karakter som statens deltagelse i et statsselskab.

Kapitel 2

Selskabets selvstændighed

§ 2. Et statsselskabs vedtægter, forvaltning og regnskabsforhold skal indrettes sådan, at selskabet med hensyn til ledelse, forvaltning, administration samt administrativ, økonomisk og intern regnskabsmæssig kontrol har en uafhængig status, som blandt andet sikrer, at selskabet har særskilt kapital og regnskabsføring i forhold til staten, og at der opretholdes en klar adskillelse mellem den del af selskabets virksomhed, hvortil der eventuelt modtages offentlige tilskud, og den del af virksomheden, inden for hvilken selskabet er i konkurrence med andre virksomheder.

Stk. 2. Selskabets virksomhed skal drives efter de principper, der gælder for kommercielle virksomheder. Dette gælder også de forpligtelser til offentlig tjeneste, som staten eventuelt pålægger selskabet i henhold til koncession m.v., og tillige de kontrakter om offentlig tjeneste, som selskabet indgår med staten eller andre offentligretlige enheder.

Stk. 3. Staten må hverken ved selskabets stiftelse eller senere medvirke til, at dets gæld når op på et niveau, der hindrer en sund og uafhængig økonomisk forvaltning af selskabet. Hvis selskabets bestyrelse finder, at der er risiko for, at gælden overstiger dette niveau, skal sagen forelægges for selskabets generalforsamling.

Kapitel 3

Vedtægter og fortegnelse over statsselskaber

§ 3. Hvis statsselskabet er oprettet ved lov eller i henhold til lov, skal lovens væsentligste forskrifter om selskabets forhold gengives i selskabets vedtægter.

Stk. 2. Loven kan fraviges gennem vedtægtsbestemmelse i det omfang, der fremgår af denne lov eller oprettelsesloven for vedkommende statsselskab.

§ 4. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen udgiver hvert år en fortegnelse over statsselskaber med angivelse i oversigtsform af, i hvilket omfang denne lovs bestemmelser er fraveget gennem oprettelsesloven og/eller gennem det enkelte selskabs vedtægter, jf. tillige § 29.

Kapitel 4

Forholdet mellem staten og statsselskabet

§ 5. Det påhviler vedkommende minister at underrette selskabet om, at dette er eller ikke længere er et stats-selskab. Meddelelsen skal gives til selskabet inden 4 uger.

Stk. 2. Selskabet skal inden en uge fra meddelelsens modtagelse indberette forholdet til registrering i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

§ 6. Det påhviler vedkommende minister for så vidt angår hvert enkelt statsselskab under ministerens område at drage omsorg for, at der i eller i tilknytning til dette eller et andet ministerium rådes over en økonomisk evalueringsenhed, der har den fornødne sagkundskab til at bedømme vedkommende statsselskabs økonomiske udvikling og de forslag m.v., der fremkommer til behandling på statsselskabets generalforsamling.

§ 7. Så længe selskabet er et statsselskab, skal vedkommende minister underrette selskabets bestyrelse om forhold vedrørende statens planlægning og overordnede interesser, som er eller kan blive af betydning for selskabet.

Stk. 2. Inden vedkommende minister træffer beslutning af væsentlig betydning for statsselskabets forhold eller forelægger Folketinget forslag om en sådan beslutning, indhenter ministeren en udtalelse fra selskabets bestyrelse om de påtænkte foranstaltninger.

§ 8. Statsselskabets bestyrelse skal på den måde og ved den person, som bestyrelsen beslutter, give vedkommende minister de oplysninger, der er nødvendige for vurderingen af statsselskabets stilling og resultater. Hvis statsselskabet er noteret på en fondsbørs i en stat, der er medlem af De Europæiske Fællesskaber, skal de gældende børretsretlige forskrifter, herunder om viderebringelse af intern viden, iagttages.

Stk. 2. De enkelte medlemmer af et statsselskabs bestyrelse og direktion må ikke til staten eller andre, som måtte have udpeget dem til deres hverv, videregive oplysninger om bestyrelses- eller direktionsarbejdet, der efter deres natur eller efter udtrykkelig forskrift fra bestyrelsen skal behandles som fortrolige, jf. dog § 19, stk. 7.

Stk. 3. Hvis staten alene eller sammen med et eller flere andre statsselskaber ejer mindst 75% af selskabets aktiekapital, kan det dog i selskabets vedtægter bestemmes, at der til vedkommende minister eller andre, som har indflydelse på bestyrelsens sammensætning, kan videregives oplysninger, som helt åbenbart er af betydning for de pågældendes varetagelse af de interesser, der ligger til grund for deres indflydelse på bestyrelsens sammensætning.

Stk. 4. Videregivelse som nævnt i stk. 3 må alene ske på den måde og ved den person, som bestyrelsen beslutter, og bestyrelsen kan i det enkelte tilfælde modsætte sig videregivelsen, hvis denne afgørende vil stride mod selskabets interesser, eller hvis videregivelsen med rimelighed kan afvente afholdelse af en generalforsamling. Hvis selskabets aktier eller andre værdipapirer er noteret på en fondsbørs i et EF-land, er videregivelsen under alle omstændigheder betinget af, at oplysningernes modtager forpligter sig til at iagttage tavshed med de modtagne oplysninger.

§ 9. Ethvert medlem af statsselskabets bestyrelse og direktion er under udøvelsen af sit hverv i selskabet uafhængigt af staten, selskabets eventuelle øvrige aktionærer, dets medarbejdere og andre, og medlemmet må ikke i konkrete sager modtage instrukser fra nogen. Hverken bestyrelsen eller dennes enkelte medlemmer er i ministeransvarlighedslovens forstand underordnet vedkommende minister.

Stk. 2. Bestyrelsens afgørelse i sager, der ikke er opregnet i § 19, stk. 2, kan ikke indbringes for statsselskabets generalforsamling. Det samme gælder bestyrelsens afgørelse vedrørende den konkrete gennemførelse af beslutninger, som generalforsamlingen har truffet i medfør af § 19, stk. 2.

stk. 3. Bestyrelsen træffer selv beslutning om indholdet af sin forretningsorden og af en eventuel forretningsorden for direktionen.

§ 10. Statsligt ansatte kan ikke beordres til at indtræde i bestyrelsen eller direktionen for et statsselskab. Indtræder de i bestyrelsen efter eget ønske og med tiltrædelse fra vedkommende styrelse m.v., modtager de herfor samme vederlag som bestyrelsens øvrige medlemmer, medmindre særlige forhold i det pågældende selskab har medført, at der gennem vedtægtsbestemmelse er indført en herfra afvigende ordning.

Stk. 2. Det efter stk. 1 modtagne vederlag tilfalder ubeskåret den statsligt ansatte. Såfremt varetagelsen af hvervet i statsselskabet i væsentligt omfang reducerer vedkommendes mulighed for at varetage sine ansættelsesmæssige pligter, skal der dog mellem vedkommende styrelse m.v. og den ansatte indgås aftale om vederlagets fordeling.

Kapitel 5

Bestyrelse og direktion

§ 11. Et statsselskabs bestyrelse består, medmindre andet bestemmes ved lov, af 9 personer, hvoraf de 5 vælges på generalforsamlingen ved almindeligt flertalsvalg.

Stk. 2. Hvis staten ikke ejer hele aktiekapitalen, vælges 1 af de øvrige bestyrelsesmedlemmer ved almindeligt flertalsvalg blandt de aktionærer, der på generalforsam-

lingen afstår fra at deltage i valget af de 5 bestyrelsesmedlemmer.

Stk. 3. De øvrige 3 bestyrelsesmedlemmer vælges af medarbejderne ved almindeligt flertalsvalg, der holdes som urafstemning inden for tidsrummet 4 uger før selskabets ordinære generalforsamling. Hvis staten ejer hele aktiekapitalen, vælges 4 bestyrelsesmedlemmer af medarbejderne på nævnte måde. Aktieselskabslovens § 49, stk. 2, 2. led (om direkte udpegningsret til bestyrelsen) finder ikke anvendelse på statsselskaber. Hvis statsselskabet er et moderselskab, har medarbejderne i statsselskabet og dets danske datterselskaber ret til at vælge 1 af de i alt 3 henholdsvis 4 medarbejdervalgte medlemmer af statsselskabets bestyrelse uanset koncernens størrelse.

Stk. 4. Alle valg til bestyrelsen gælder for 2 år ad gangen. For 2 år ad gangen vælges der en suppleant for hvert enkelt bestyrelsesmedlem. Bestyrelseshvervet ophører med udgangen af den måned, hvori bestyrelsesmedlemmet fylder 70 år.

Stk. 5. Tvistigheder i forbindelse med valg af bestyrelsesmedlemmer afgøres på selskabets, et bestyrelsesmedlems eller en aktionærs anmodning af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, hvis afgørelse kan indbringes for landsretten i overensstemmelse med § 33.

Stk. 6. Valg af et bestyrelsesmedlem eller en suppleant kan efter et bestyrelsesmedlems anmodning tilsidesættes af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, hvis det godtgøres, at den valgte har en for selskabet skadelig tilknytning til konkurrerende interesser, eller at andre vægtige grunde taler imod anerkendelse af valget. Anmodningen skal fremsættes inden 2 uger efter valget, henholdsvis genvalget.

Stk. 7. Den, mod hvis valg eller genvalg indsigelse er rejst, kan ikke tiltræde mandatet, før endelig afgørelse i

spørgsmålet foreligger. Forkastes valget, kan den pågældendes mandat ikke besættes før på næste ordinære generalforsamling.

Stk. 8. En direktør i statsselskabet må ikke være medlem af dets bestyrelse.

stk. 9. Formanden for et statsselskabs bestyrelse må ikke udføre hverv for selskabet, bortset fra enkeltstående opgaver, som formanden bliver anmodet om at udføre af og for bestyrelsen.

§ 12. Interessekonflikt i bestyrelsen eller direktionen mellem statsselskabets og et bestyrelsesmedlems, en direktørs eller andres direkte eller indirekte interesser medfører inhabilitet i det omfang, dette følger af aktieselskabslovens § 58.

Stk. 2. Efter § 58 afgøres det tillige, i hvilket omfang der foreligger inhabilitet hos bestyrelses- eller direktionsmedlemmer, der samtidig har ansættelsesmæssig tilknytning til statslige eller andre myndigheder, med hvem selskabet står i forretningsforbindelse.

Stk. 3. Den ordinære generalforsamling skal underrettes om de beslutninger, der i regnskabsårets løb er truffet i sager, der direkte eller indirekte berørte et bestyrelses- eller direktionsmedlems interesser.

Stk. 4. Det afgøres efter forvaltningslovens kapitel 2, i hvilket omfang der foreligger inhabilitet hos statsansatte m.v., når de i deres ansættelsesforhold skal behandle sager, hvis udfald kan have direkte eller indirekte betydning for et statsselskab, af hvis bestyrelse eller direktion de er medlemmer.

Stk. 5. Ved indretningen af behandlingsmåden for både generelle og specielle sager skal det hos den myndighed,

hvor vedkommende bestyrelsesmedlem er ansat, i videst muligt omfang søges undgået, at den ansatte beskæftiger sig med sager, der kan give anledning til tvivl om den fuldstændige upartiskhed, selv om der ikke foreligger inhabilitet i forvaltningslovens forstand.

§ 13. Krav om erstatning for skade, som medlemmer af et statsselskabs bestyrelse eller direktion under udførelsen af deres hverv forsætligt eller uagtsomt tilføjer selskabet, dets aktionærer eller kreditorer eller tredje-mand, skal være dækket af en ansvarsforsikring.

Stk. 2. Forsikringen skal dække efter både skadesårsags- og skadesvirkningsprincippet, og den skal være tegnet i et dansk eller udenlandsk forsikringsselskab, der har koncession til at tegne sådanne forsikringer. Den skal dække formueskade indtil et beløb svarende til statsselskabets regnskabsmæssige egenkapital ved begyndelsen af det foregående regnskabsår.

Stk. 3. Forsikringsselskabet skal ved forsikringsaftalens indgåelse forpligte sig over for staten til ikke at opsiges eller ophæve forsikringen eller at acceptere ændringer i vilkårene derfor uden forudgående at have underrettet staten med mindst 1 måneds varsel.

Stk. 4. I noterne til statsselskabets årsregnskab skal forsikringssummen og forsikringsselskabets navn oplyses.

§ 14. Bestemmelserne i Danske Lovs 3-19-2 og i §§ 19, stk. 3, 20 og 23 i lov om erstatningsansvar finder ikke anvendelse på det ansvar, som medlemmer af selskabets bestyrelse og direktion ifalder.

Stk. 2. Generalforsamlingens meddelelse af ansvarsfrihed (décharge) til medlemmer af et statsselskabs bestyrelse og direktion er uden retsvirkninger, medmindre rigsrevisors og

statsrevisorernes bemærkninger til det pågældende årsregnskab har været kendt for generalforsamlingen, da beslutningen om ansvarsfrihed blev truffet.

Kapitel 6

Repræsentantskab

§ 15. Hvis statsselskabet i henhold til sine vedtægter har et repræsentantskab, jf. aktieselskabslovens § 59, finder denne lovs bestemmelser om bestyrelsesmedlemmers rettigheder og pligter tilsvarende anvendelse på medlemmer af repræsentantskabet, jf. tillige aktieselskabslovens § 59, stk. 4.

Stk. 2. Medmindre andet foreskrives i statsselskabets vedtægter, består repræsentantskabet af 17 medlemmer. For hvert medlem vælges en suppleant. Valgene sker for 2 år ad gangen.

Stk. 3. Medmindre andet foreskrives i statsselskabets vedtægter, skal vedkommende minister ved valget på selskabets generalforsamling af medlemmer til repræsentantskabet og disses suppleanter drage omsorg for, at repræsentantskabets sammensætning ved valgperiodens begyndelse forholdsmæssigt afspejler ønskerne hos det folketingsudvalg, under hvis sagområde selskabets virksomhed nærmest hører.

Stk. 4. Repræsentantskabet fører tilsyn med bestyrelsens og direktionens forvaltning af statsselskabets anliggender.

Stk. 5. Bestyrelsen skal så vidt muligt på forhånd gøre repræsentantskabet bekendt med foranstaltninger, der ikke omfattes af statsselskabets daglige drift, herunder de forslag m.v., der nævnes i § 19, jf. tillige § 20. På foranledning af mindst 3 repræsentantskabsmedlemmer eller mindst 1 bestyrelsesmedlem skal bestyrelsens formand sørge for, at der holdes fællesmøde mellem bestyrelsen og repræsentantskabet til drøftelse af vigtigere sager vedrørende selskabets anliggender, også selv om der ikke foreligger en situation som omhandlet i § 20.

Stk. 6. Andre beføjelser kan ikke tillægges repræsentantskabet.

Stk. 7. Statsselskabets bestyrelsesmedlemmer, direktører og vedkommende minister har ret til at være til stede og tage ordet på repræsentantskabets møder. Hvis repræsentantskabet forlanger det, skal de være til stede og besvare spørgsmål om statsselskabets forhold.

Stk. 8. Aktieselskabslovens § 160, stk. 1, 2. pkt., om tavshedspligt finder tilsvarende anvendelse på medlemmerne af et statsselskabs repræsentantskab. Hvis repræsentantskabet behandler forslag m.v. som nævnt i § 19, afgør repræsentantskabet efter indstilling fra bestyrelsen, hvilke af forhandlingerne og beslutningerne der omfattes af tavshedspligten.

Kapitel 7

Medarbejdere

§ 16. For ansatte, der ikke har tjenestemandstatus, finder lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomheds-overdragelse anvendelse i forbindelse med den eventuelle hidtidige statsvirksomheds overgang til statsselskabet.

Stk. 2. Den nævnte lovs § 3 erstattes dog af følgende bestemmelse: Afskedigelse på grund af overdragelse af en virksomhed eller en del heraf må ikke finde sted. Hvis en lønmodtager selv opsiger arbejdsaftalen, fordi overdragelsen medfører væsentlig ændring af arbejdsvilkårene til skade for lønmodtageren, tilkommer der lønmodtageren godtgørelse efter funktionærlovens § 2b, hvad enten lønmodtageren er funktionær eller ej.

§ 17. Tjenestemænd, der ved statsselskabets oprettelse var ansat i den forvaltningsgren, hvorunder selskabets virksomhed hører, skal i et tidsrum af 2 år fra selskabets registrering gives mulighed for enten at overgå til ansættelse i selskabet eller i et selskab, der er koncernforbundet med det, eller for frivilligt at lade deres arbejdskraft udlåne til et af selskaberne.

Stk. 2. Tilbuddet og den eventuelle accept heraf skal udtrykkeligt lyde på, at aftalen mellem tjenestemanden, selskabet og staten står uændret ved magt, uanset om staten helt eller delvis opgiver sin ejerandel i selskabet.

Stk. 3. For tjenestemænd, der modtager et af disse tilbud, afholder staten udgifter til pension efter lov om tjenestemandspension, og selskabet indbetaler løbende pensionsbidrag til staten for det tidsrum, hvor tjenestemanden optjener pensionsalder i selskabet. Pensionsbi-

draget fastsættes med bindende virkning for selskabet af finansministeren.

§ 18. Af statsselskabets årlige overskud efter finansiering, afskrivninger m.v., men før fradrag af årets skat, tilkommer en overskudsandel på 10% de lønmodtagere (heri ikke indbefattet direktører eller bestyrelsesmedlemmer, der ikke er medarbejderrepræsentanter i bestyrelsen), der i det pågældende regnskabsår var ansat af selskabet, til fordeling i forhold til den i årets løb modtagne egentlige løn fra selskabet.

Stk. 2. Ved beregningen af overskudsandelen fragår ikke eventuelle underskud fra tidligere år. Hvis selskabets virksomhed har sammenhæng med andre selskaber, og der ved beregning af medarbejdernes overskudsandel ønskes en udligning af forskelle mellem selskabernes resultater, kan det i vedtægterne for statsselskabet bestemmes, at medarbejdernes overskudsandel ikke beregnes af resultatet i det selskab, hvori de er ansat, men af koncernresultatet.

Stk. 3. Overskudsandelen skal, med forbehold for generalforsamlingens godkendelse af årsregnskabet, fremgå af årsregnskabet. Den forfalder til udbetaling 7 dage efter, at generalforsamlingen har godkendt det årsregnskab, hvoraf beløbet fremgår.

Stk. 4. Efter bestyrelsens bestemmelse kan udbetalingen til de medarbejdere, der ønsker det, ske i form af aktier i selskabet til en tilsvarende kursværdi.

Stk. 5. Hvis aktierne båndlægges i et af selskabet anvist pengeinstitut i 3 år og i øvrigt i overensstemmelse med forskrifterne om favørkursaktier i ligningslovens § 7A, medregnes beløbet ikke til medarbejderens skattepligtige indkomst. Ved salg af aktierne behandles avance eller tab efter reglerne i aktieavancebeskatningsloven.

Stk. 6. Overskudsandelen betragtes skattemæssigt som en lønudgift for statsselskabet, henholdsvis som en lønindtægt for modtageren, jf. dog stk. 5, i det år, hvori generalforsamlingen godkender regnskabet.

Stk. 7. Overskudsdelingen skal fortsætte i 3 hele regnskabsår efter det år, hvor selskabet ophører med at være et statsselskab. Vedtægterne kan forlænge ordningen ud over det nævnte åremål.

Stk. 8. Uoverensstemmelser om beregning, udbetaling eller fordeling af medarbejdernes overskudsandel afgøres på en medarbejders anmodning af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, hvis afgørelse kan indbringes for landsretten i overensstemmelse med § 33.

Kapitel 8

Generalforsamlingen

§ 19. Hvis staten alene eller sammen med et eller flere andre statsselskaber ejer 75% eller mere af selskabets aktiekapital, skal bestyrelsen forelægge den ordinære eller ekstraordinære generalforsamling enhver sag, som må antages at have væsentlig politisk eller i øvrigt principiel betydning, eller som kan få væsentlige samfundsmæssige eller samfundsøkonomiske virkninger.

Stk. 2. Til sådanne sager skal, hvad enten forholdet giver sig udslag i vedtægtsændringer eller ej, regnes:

- a) planer for det indeværende og det næste regnskabsår med økonomiske oversigter i hovedtræk for begge årene,

- b) væsentlige ændringer i sådanne planer som nævnt under a),
- c) planer for fremtidig ny eller udvidet virksomhed af væsentligt omfang inden for selskabets bestående forretningsområder. Udvidelsen anses for at være væsentlig, når den nødvendiggør en samlet anlægsinvestering på et beløb, der overstiger 25% af statsselskabets aktiekapital,
- d) planer for optagelse af nye virksomhedsarter af væsentligt omfang eller ophør med bestående virksomhedsarter af væsentligt omfang. Sådant væsentlighed anses at foreligge, når etableringen eller nedlæggelsen angår anlægsaktiver på et beløb, der overstiger 25% af statsselskabets aktiekapital,
- e) planer om oprettelse af, salg eller køb af ejerandele i, lån til eller væsentlige ændringer i virksomhedsområdet for dattervirksomheder, såfremt dispositionen angår et beløb på over 25% af statsselskabets aktiekapital,
- f) indgåelse eller opsigelse af strategiske samarbejdsaftaler med andre virksomheder i ind- eller udland, der væsentligt påvirker selskabets forretningsområde eller den løbende drift,
- g) ændring af statsselskabets hjemsted eller faktiske hovedsæde,
- h) sager, som må antages at rejse vigtige politiske spørgsmål, eller som kan få væsentlige samfundsmæssige virkninger,
- i) sager om statsselskabets påtagelse af ikke ubetydelige énsidige økonomiske forpligtelser, som selskabet ikke i forvejen var retligt bundet til at påtage sig,

- j) sager, som på grund af udviklingen i selskabets drifts-, likviditets- eller formueforhold synes at nødvendiggøre tilførsel af egenkapital eller lånekapital fra staten eller af væsentlig tilførsel af kapital fra anden side, herunder at selskabets gæld efter bestyrelsens opfattelse synes at ville nå op på et niveau, der hindrer en sund økonomisk forvaltning af selskabet. Væsentlig kapitaltilførsel anses at foreligge, når der er tale om et beløb på over 25% af statsselskabets aktiekapital.

Stk. 3. Selskabets vedtægter kan udvide, men ikke indskrænke foranstående opregning, medmindre andet er bestemt i den lov, hvorved selskabet oprettes eller i en senere lov om selskabets forhold.

Stk. 4. Der skal udarbejdes en skriftlig redegørelse for sager, som bestyrelsen vil eller skal tage op på en generalforsamling efter foranstående bestemmelser. Redegørelsen skal fremlægges og udsendes til selskabets aktionærer i overensstemmelse med forskrifterne i aktieselskabslovens § 73, stk. 4. Samtidig skal redegørelsen bekendtgøres for statsselskabets medarbejdere. Redegørelsen er offentligt tilgængelig.

Stk. 5. De samme forskrifter gælder andre sager, som vedkommende minister eller én eller flere andre aktionærer end staten har forlangt behandlet på generalforsamlingen under iagttagelse af forslagsretten i aktieselskabslovens § 71.

Stk. 6. Folketinget eller det folketingsudvalg, under hvis sagområde statsselskabets virksomhed nærmest hører, kan pålægge vedkommende minister at tage sager op på den her nævnte måde. Folketinget, udvalget eller et eventuelt repræsentantskab i statselskabet kan endvidere pålægge vedkommende minister at stemme for et forslag om en ekstraordinær granskning af nærmere angivne forhold vedrørende selskabet i henhold til aktieselskabslovens §

95. Denne lovs § 31, stk. 3-6, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 7. Hvis et medlem af statsselskabets bestyrelse eller direktion finder, at et emne i henhold til foranstående bestemmelser åbenbart kræver forelæggelse for generalforsamlingen, men sådan forelæggelse ikke har fundet sted inden to måneder efter, at han har rejst spørgsmålet i bestyrelsen, er medlemmet uanset sin tavshedspligt forpligtet til at underrette vedkommende minister med henblik på, at ministeren om fornødent kan forlange generalforsamlingen indkaldt til behandling af det angivne emne.

Stk. 8. Generalforsamlingen bestemmer i de tilfælde, der omfattes af nærværende lovbestemmelse, om den ønsker at følge, forkaste eller ændre de til behandling forelagte oplæg og forslag i henhold til foranstående bestemmelser. Folketinget eller udvalget kan pålægge vedkommende minister at udøve stemmeretten over statens aktier i selskabet på nærmere angiven måde i ét eller flere af de her angivne anliggender.

Stk. 9. Hvis staten ejer hele selskabets aktiekapital, kan vedkommende minister bestemme, at ministeren på egen hånd udøver de beføjelser, der tilkommer generalforsamlingen. De beslutninger, der herved træffes, skal indføres i generalforsamlingsprotokollen eller på anden måde nedfældes skriftligt og udsendes i overensstemmelse med § 22. Bestemmelserne i foranstående stk. 1-8 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med beslutninger, som vedkommende minister træffer på denne måde.

§ 20. Hvis det efter bestyrelsens skøn vil påføre statsselskabet væsentlig skade, at et af de emner, der er nævnt i § 19, stk. 2, behandles og udsendes i overensstemmelse med forskrifterne i § 19, og hvis der i henhold til statsselskabets vedtægter er valgt et repræsentantskab, kan bestyrelsen i stedet vælge at indkalde repræsentant-

skabet og forelægge dette sagen, medmindre vedkommende minister forlanger forskrifterne i § 19 iagttaget.

Stk. 2. Såfremt repræsentantskabet med mindst 2/3 af de afgivne stemmer tilslutter sig bestyrelsens forslag, og dette ikke kræver ændring af selskabets vedtægter, kan bestyrelsen gennemføre forslaget uden at forelægge dette for generalforsamlingen. Opnås dette flertal ikke, skal bestyrelsen inden en uge indkalde generalforsamlingen under iagttagelse af § 19.

§ 21. Aktionærernes ret til at stille og få besvaret spørgsmål på selskabets generalforsamling (aktieselskabslovens § 76) gælder også selskabets forhold til staten, herunder i henseende til vilkårene for eventuel samhandel om vare- eller tjenesteydelser, långivning og andre aftaler.

Stk. 2. På en aktionærs anmodning afgør Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, om bestyrelsen kan nægte at meddele de ønskede oplysninger, fordi meddelelsen vil medføre væsentlig skade for statsselskabet.

§ 22. Referatet af enhver generalforsamling i et statsselskab sendes ved bestyrelsens foranstaltning inden 14 dage efter generalforsamlingen til vedkommende minister, til rigsrevisor og til det folketingsudvalg, under hvis sagområde statsselskabets virksomhed nærmest hører. Referatet skal underskrives af dirigenten og de i generalforsamlingen deltagende bestyrelsesmedlemmer.

Kapitel 9

Selskabets ophør med at være et statsselskab Frasalg af mere end 25% statslige aktier

§ 23. Medmindre der foreligger særlig bemyndigelse hertil ved lov, kræves forudgående samtykke fra Folketinget eller fra Folketingets Finansudvalg til

- a) salg af statens eller et eller flere andre statsselskabers aktier i selskabet,
- b) andres tegning af nye aktier ved kapitalforhøjelse eller
- c) selskabets deltagelse i fusion, spaltning eller anden virksomhedsovertagelse

i et sådant omfang, at selskabet efter dispositionens gennemførelse ikke længere vil være et statsselskab.

Stk. 2. Det samme gælder, såfremt én af de i stk. 1 nævnte dispositioner vil bringe statens andel af selskabets samlede aktiekapital under 75%. Heri medregnes de aktier, som ejes af et eller flere andre statsselskaber.

Kapitel 10

Regnskab og revision

§ 24. Det skal fremgå af et selskabs årsberetning, hvis selskabet er et statsselskab, og hvilken andel af dets aktiekapital der ejes af staten.

Stk. 2. Et statsselskabs moder- og datterselskabers regnskaber skal revideres af den eller de samme revisorer, som reviderer statsselskabets regnskaber. Dets udenlandske dattervirksomheders regnskaber skal så vidt muligt revideres af den eller de samme revisorer eller af revisorer, med hvem de indgår i et fast internationalt samarbejde.

§ 25. Et statsselskabs årsregnskaber aflægges under iagttagelse af årsregnskabsloven og forskrifter udstedt i medfør af denne lov.

Stk. 2. Regnskabsåret skal være kalenderåret, dog at selskabet første regnskabsår kan være en del heraf.

Stk. 3. Årsregnskabet skal aflægges under iagttagelse af de internationale regnskabsstandarder nr. 7 om finansieringsanalyse, nr. 20 om statsstøtte og nr. 24 om afhængige parter indbyrdes transaktioner, men efter ansøgning fra selskabet kan Erhvervs- og Selskabsstyrelsen efter høring af rigsrevisor fritage statsselskabet for pligten til at iagttage én eller flere af disse standarder.

Stk. 4. Styrelsen kan efter høring af rigsrevisor foreskrive for enkelte eller alle statsselskaber, at også andre regnskabsstandarder skal iagttages ved regnskabsaflæggelsen.

Stk. 5. Statsselskabet skal med hensyn til udarbejdelse, indhold og offentliggørelse af årsregnskaber, halvårsrapporter og regnskabsmeddelelser opfylde samme krav, som til enhver tid gælder for selskaber, hvis aktier er optaget til notering på Københavns Fondsbørs. Så længe statsselskabets aktier ikke er børsnoteret, udøver Erhvervs- og Selskabsstyrelsen samme beføjelser over for statsselskabet, som Københavns Fondsbørs udøver over for børsnoterede selskaber. Hvis den offentlige interesse i statsselskabets regnskabsforhold åbenbart er begrænset, kan styrelsen indtil videre fritage selskabet fra kravene i dette stykke.

Stk. 6. Af revisionspåtegningen på et statsselskabs årsregnskab skal det fremgå, hvilke regnskabsstandarder der er iagttaget ved regnskabsaflæggelsen.

§ 26. I det omfang Erhvervs- og Selskabsstyrelsen efter høring af rigsrevisor foreskriver det gennem bekendtgørelse, skal årsregnskabet for et statsselskab, hvori staten alene eller sammen med et eller flere andre statselskaber ejer mindst 75% af aktiekapitalen, indeholde oplysninger, der gør det muligt at sammenholde selskabets resultater og økonomiske stilling med statsvirksomheders.

§ 27. Rigsrevisor foretager i forhold til statsselskaber stikprøvevis den regnskabs gennemgang, der er nævnt i §§ 4 og 6 i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

Stk. 2. Statsselskabets og dets danske og udenlandske dattervirksomheders bestyrelse, direktion og revisor har samme oplysnings- og udleveringspligter over for rigsrevisor, som offentlige myndigheder har i henhold til §§ 12 og 13 i den nævnte lov.

Stk. 3. Udleveringspligten omfatter på forlangende også selskabets revisionsprotokol og samtlige protokoller,

dokumenter m.v., som det efter årsregnskabslovens § 61g, stk. 3, påhviler den generalforsamlingsvalgte revisor at påse førelsen af.

Stk. 4. Efter henstilling fra rigsrevisor kan Erhvervs- og Selskabsstyrelsen under hensyntagen til erfaringerne med statsselskabers hidtidige regnskabsaflæggelse give bestemte statsselskaber pålæg om, at deres årsregnskaber inden for årsregnskabslovgivningens rammer skal have en nærmere angiven udformning, specifikationsgrad m.v. med henblik på at lette rigsrevisors stikprøvevise regnskabsgennemgang.

Kapitel 11

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen Granskning Afgifter

§ 28. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen afgør på forespørgsel fra et selskab eller et medlem af dets bestyrelse, direktion, repræsentantskab eller revision eller fra rigsrevisor, om selskabet er et statsselskab. Er forespørgslen ikke rejst af selskabet, udbeder styrelsen sig dets bemærkninger, før afgørelsen træffes.

§ 29. Styrelsen kan ved bekendtgørelse fastlægge nærmere regler om, hvordan der i vedtægterne for statsselskaber, der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, skal ske gengivelse af lovens væsentligste forskrifter om selskabets forhold, jf. tillige §§ 3 og 4.

§ 30. Opstår der spørgsmål, om et anliggende skal forelægges for statsselskabets generalforsamling efter § 19, træffes afgørelsen herom af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen efter anmodning fra selskabet, et bestyrelses-, direktions- eller repræsentantskabsmedlem eller en aktionær.

§ 31. Styrelsen kan af egen drift eller efter henvendelse bestemme, at der skal foretages granskning af nærmere angivne forhold vedrørende et statsselskab, dets forvaltning eller regnskaber, jfr. herved § 19, stk. 6.

Stk. 2. Inden styrelsen træffer beslutning herom, forespørger den rigsrevisor, om forholdet allerede er genstand for undersøgelse hos rigsrevisor.

Stk. 3. Styrelsen udpeger én eller flere granskningspersoner. Honoraret fastlægges af styrelsen.

Stk. 4. Udgifterne til granskning udredes foreløbigt af styrelsen, men afholdes af statsselskabet.

Stk. 5. Granskningspersonerne skal afgive en skriftlig beretning til styrelsen. Beretningen er offentligt tilgængelig mod betaling af et gebyr til dækning af fremstilling og forsendelse. Styrelsen sender genpart af beretningen til vedkommende minister.

Stk. 6. I det omfang der til brug ved granskningen afgives skriftlig erklæring fra nogen over for granskningspersonerne, finder straffelovens § 163 (om urigtig erklæring i retsforhold, der vedrører det offentlige) tilsvarende anvendelse. Inden erklæringens afgivelse skal granskningspersonerne gøre afgiveren opmærksom på den nævnte lovbestemmelses indhold.

§ 32. Styrelsen træffer afgørelse om de spørgsmål, der er nævnt i §§ 11, stk. 5 (tvist ved valg), 11, stk. 6

(tilsidesættelse af valg), 18, stk. 8 (beregning af overskudsandel til medarbejdere), 21, stk. 2 (oplysninger til generalforsamlingen), 25, stk. 3 (fritagelse fra visse regnskabsstandarde), 25, stk. 4 (pålæg om andre standarder), 26 (sammenlignelighed med statsvirksomheder), 27, stk. 4 (påbud til selskabet efter indstilling fra rigsrevisor), 30 (pligt til forelæggelse for generalforsamlingen), 31, stk. 1, (granskning) og 35, stk. 3 (offentliggørelsespligter).

§ 33. Styrelsens afgørelse i en konkret sag efter denne lov kan af enhver, der har en retlig interesse heri, ved kæremål indbringes for den landsret, i hvis landsretskreds selskabet har hjemsted. Kærefristen er 14 dage efter den dag, afgørelsen er meddelt vedkommende.

Stk. 2. Kæreskriftet indgives til styrelsen, der med sin påtegning viderebefordre det til landsretten. Landsretten træffe sin afgørelse ved kendelse.

Stk. 3. Retsplejelovens regler om kæremål i civile sager finder anvendelse med de fornødne lempelser.

Stk. 4. Landsrettens kendelse kan ikke påkæres. Højesteret kan dog meddele tilladelse til kære, hvis kæren vedrører spørgsmål af principiel karakter. Retsplejelovens § 392, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

§ 34. For behandling af en sag vedrørende et statsselskab, bortset fra modtagele af selskabets års- og koncernregnskab og fra meddelelser m.v. i henhold til § 35, stk. 4, betales en afgift på 5.000 kr., der udredes af statsselskabet, medmindre styrelsen i det enkelte tilfælde undtager derfra på grund af sagens begrænsede ressourceforbrug.

Stk. 2. Årsafgiften for et statsselskab er 10.000 kr., der forfalder til betaling samtidig med årsafgiften for andre aktieselskaber.

Kapitel 12

Aktindsigt Offentlighed

§ 35. Sagsakterne vedrørende stiftelse af et statsselskab samt eventuelt bortsalg af aktier i et sådant selskab er undtaget fra aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen, medmindre vedkommende minister bestemmer andet.

Stk. 2. Statsselskabets aktiebog og generalforsamlingens forhandlingsprotokol er undergivet aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen. Det samme gælder indkaldelser til generalforsamlinger. Andre dokumenter, som et statsselskab skal oprette i henhold til lovgivningen om aktieselskaber, er undtaget fra aktindsigt.

Stk. 3. Et statsselskab skal offentliggøre oplysninger om selskabets forhold i samme omfang, som et selskab, hvis aktier er optaget til notering på Københavns Fondsbørs, skal offentliggøre, og under iagttagelse af samme frister, fremgangsmåder m.v., som er gældende for børsnoterede selskaber. Så længe statsselskabets aktier ikke er børsnoteret, udøver Erhvervs- og Selskabsstyrelsen samme beføjelser over for statsselskabet, som Københavns Fondsbørs udøver over for børsnoterede selskaber.

Stk. 4. Hvert bestyrelsesmøde i et statsselskab afsluttes med bestyrelsens bestemmelse om, hvilke punkter af den

behandlede dagsorden og forhandlingerne herom der skal offentliggøres, fordi offentliggørelse er påbudt eller i øvrigt findes at burde ske. Samtidig træffer bestyrelsen bestemmelse om, i hvilket omfang og på hvilken måde statsselskabets medarbejdere eller andre skal underrettes om de stedfundne forhandlinger og de trufne beslutninger.

Kapitel 13

Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser

§ 36. Loven træder i kraft den 1. januar 1994.

Stk. 2. Loven finder anvendelse også på statsselskaber, der er oprettet før lovens ikrafttræden. Dog finder lovens bestemmelser i §§ 2 (økonomisk og forvaltningsmæssig uafhængighed), 3 (vedtægternes gengivelse af lovbestemmelser), 6 (oprettelse af en evalueringsenhed), 11 (bestyrelsens sammensætning), 13 (forsikringspligt), 18 (overskudsdeling) og 25, stk. 2 (regnskabsåret) først anvendelse fra og med regnskabsår, der begynder den 1. januar 1997 eller senere.

Stk. 3. Fra lovens ikrafttrædelse træder §§ 19 og 20 (forelæggelse for generalforsamling eller repræsentantskab af visse beslutninger) i stedet for hidtidige forskrifter i lov eller vedtægter om statsselskabets pligt til at indhente vedkommende ministers samtykke til visse beslutninger.

Standardvedtægt

Udkast til standardvedtægt for et statsligt aktieselskab

Vedtægter for "A/S STATSSELSKAB"

Navn, hjemsted og formål

§ 1. Selskabets navn er "A/S STATSSELSKAB".

Stk. 2. Selskabet driver tillige virksomhed under bi-navnene ...

§ 2. Selskabets hjemsted er ... kommune.

§ 3. Selskabets formål er på forretningsmæssigt grundlag at ...

Standardvedtægt

Stk. 2. Herudover påhviler det i henhold til ... selskabet at ...¹⁷⁴

Stk. 3. Selskabets virksomhed skal som helhed, jf. dog det forudgående stykke, drives efter de principper, der gælder for kommercielle virksomheder. Dette gælder også i det omfang, selskabet påtager sig forpligtelser gennem koncession, aftale med offentlige myndigheder m.v.

Stk. 4. Baggrunden for at drive virksomheden i selskabsform er i henhold til oprettelsesbestemmelserne ...¹⁷⁵, og selskabet viderefører den hidtidige ...¹⁷⁶

§ 4. Selskabets forhold reguleres af aktieselskabsloven, [oprettelsesloven],¹⁷⁷ [lov om statsselskaber]¹⁷⁸

¹⁷⁴ Med denne særskilte del af formålet tilsigtes det at forlange af selskabet, at det "toner rent flag" med hensyn til de dele af dets virksomhed, der ikke sker på kommercielt grundlag. Som helhed skal dets virksomhed dog udføres på forretningsmæssigt grundlag, jfr. det følgende stykke.

¹⁷⁵ Denne tilføjelse tilsigter at udgøre en "programerklæring" for selskabets virke, ligesom den tilsigter at bringe offentligheden ajour med planer om frasalgs af aktier, "privatisering" af selskabet etc.

¹⁷⁶ Også dette forhold findes det relevant at anføre i vedtægterne, så offentligheden ikke nødvendigvis er henvist til at skaffe sig stiftelsesdokument, apportindskuds-vurdering m.v.

¹⁷⁷ Forudsat selskabet er oprettet ved lov, ikke ved aktstykke m.v.

¹⁷⁸ Denne tilføjelse bliver kun af relevans, hvis der faktisk udstedes en sådan lov. I modsat fald udelades det indklammede selvsagt.

Standardvedtægt

og af den eventuelle særlige lovgivning, der gælder for selskabets virksomhed, herunder ¹⁷⁹

Kapital og aktier

§ 5. Selskabets aktiekapital er kr.

Stk. 2. Aktierne udstedes i stykker på 100 kr. og multipla heraf.

Stk. 3. Aktierne skal lyde på navn og skal noteres på navn i selskabets aktiebog. De kan ikke transporteres til ihændeoveren. Notering på hemmeligt navn kan ikke finde sted.

Stk. 4. Aktierne er omsætningspapirer (negotiable dokumenter).

Stk. 5. Aktierne er frit omsættelige, jf. dog for statens aktier nedenfor i § 6, og jf. for andre end statens aktier de følgende tre stykker.

[Stk. 6. Bortset fra den danske stat og andre statslige selskaber må ingen aktionær eje mere end 5% af selskabets aktiekapital. Ved beregningen af en aktionærs aktiebesiddelse anses en aktionær også at eje aktier, som tilhører

¹⁷⁹ Eksempelvis henvisning til bank-, forsikrings- eller jernbanelovgivningen etc.

Standardvedtægt

andre for hans regning, eller som tilhører en virksomhed, som er koncernforbundet eller associeret med aktionæren, eller hvorover denne har en bestemmende indflydelse. Udgør forskellige aktionærer, bortset fra selskabets ledelse og medarbejdere, en interessegruppe, anses de ved beregningen af aktiebesiddelse som værende én aktionær.

Stk. 7. Hvis den grænse, der er nævnt i det foregående stykke, overskrides, er aktionæren forpligtet til inden 4 uger efter, at der er fremsat påkrav herom, at afhænde den overskydende del til nogen, med hvem aktionæren ikke indgår i en forbindelse som nævnt i det foregående stykke. Hvis aktionæren ikke inden fristens udløb opfylder påkravet, er selskabet berettiget til at indløse den overskydende aktiepost for denne aktionær og/eller for dem, der er interesseforbundet på én af de nævnte måder med aktionæren, indtil det overskydende beløb er indløst. Indløsningen sker til kurs 100. Er selskabets aktier børsnoteret, og udgør gennemsnittet af de seneste 20 børsdages noterede aktiekurs en lavere kurs end 100, sker indløsningen dog til dette gennemsnit.

Stk. 8. Dette stykke og de foranstående to stykker kan ophæves af generalforsamlingen med samme flertal som til andre vedtægtsændringer, hvis selskabets bestyrelse skønner, at ejerbegrænsningen er blevet utidssvarende.]¹⁸⁰

¹⁸⁰ De indklammede tre stykker er ikke relevante for alle statslige selskaber. Efter gældende ret kan de ikke indføres i et allerede stiftet selskab uden tiltrædelse fra alle aktionærer, jfr. aktieselskabslovens § 79, stk. 1, nr. 3. I henhold til forslaget i betænkning nr. 1229/1992 (§ 79, stk. 2) vil en vedtægtsbestemmelse som den angivne fremtidigt kunne indføres med 9/10 tilslutning på en generalforsamling.

Standardvedtægt

§ 6. Medmindre der foreligger særlig bemyndigelse hertil ved lov,¹⁸¹ kræves forudgående samtykke fra Folketinget eller Folketingets Finansudvalg til

- a) salg af statens aktier i selskabet eller af andre statslige selskabers aktier i selskabet,
- b) andres tegning af nye aktier ved kapitalforhøjelse i selskabet eller
- c) selskabets deltagelse i fusion, spaltning eller anden virksomhedsovertagelse

alt i et sådant omfang, at staten enten ikke længere har den bestemmende indflydelse i selskabet, eller at statens andel af selskabets aktiekapital sammenlagt med andre statslige selskabers andel af selskabets aktiekapital bringes ned under i alt 75% af denne.

§ 7. Selskabets aktier kan mortificeres uden dom efter lovgivningens regler herom. Mortifikationen og udstedelsen af nyt aktiebrev sker på aktieejersens bekostning. Hvis bestyrelsen skønner, at betingelserne for udenretlig mortifikation ikke er opfyldt, henviser bestyrelsen aktieejeren til at søge opnået mortifikationsdom.

¹⁸¹ Såfremt der allerede er truffet en beslutning om frasalgs eller mulighed herfor, bør bestemmelserne herom gengives i vedtægterne.

Standardvedtægt

Stk. 2. Hvis selskabets aktier er registreret i Værdipapircentralen, følges de regler, der gælder for dette system.

Udbytteudbetalinger

§ 8. Udbytte på selskabets aktier udbetales med frigørende virkning for selskabet til de aktionærer, der på udbetalingstidspunktet er noteret i selskabets aktiebog.

Stk. 2. Hvis selskabets aktier er registreret i Værdipapircentralen, foretages udbytteudbetalinger efter de regler, der gælder for dette system.

Generalforsamlinger

§ 9. Selskabets generalforsamlinger holdes i hjemstedskommunen.

Stk. 2. Den ordinære generalforsamling holdes hvert år inden udgangen af marts måned.

Standardvedtægt

Stk. 3. Generalforsamlinger indkaldes af bestyrelsen med mindst 14 dages og højst 4 ugers varsel ved bekendtgørelse i ... og ved almindeligt brev til alle selskabets aktionærer. Brevet skal være afsendt, så det ved normal postbefordring vil komme frem inden for den nævnte frist.

Stk. 4. Indkaldelsen skal indeholde dagsorden for generalforsamlingen, dog er det for den ordinære generalforsamlings vedkommende tilstrækkeligt at henvise til vedtægternes § 10, såfremt der ikke er fremkommet forslag til behandling på generalforsamlingen.

Stk. 5. Såfremt forslag til vedtægtsændringer skal behandles på generalforsamlingen, skal forslagets fulde ordlyd gengives i indkaldelsen.

Stk. 6. Enhver aktionær har ret til at få et bestemt emne behandlet på generalforsamlingen, såfremt aktionæren skriftligt fremsætter krav herom over for bestyrelsen i så god tid, at emnet kan optages på dagsordenen for generalforsamlingen. Forslag, der er indkommet inden udgangen af januar måned, vil være sikret optagelse på dagsordenen for den ordinære generalforsamling.

Stk. 7. Hvis staten ejer hele selskabets aktiekapital, kan staten på egen hånd udøve de beføjelser, der tilkommer generalforsamlingen, uden at en sådan holdes. De beslutninger, som vedkommende minister da træffer, skal indføres i generalforsamlingens forhandlingsprotokol.

Stk. 8. Ekstraordinære generalforsamlinger indkaldes i overensstemmelse med aktieselskabslovens forskrifter herom, dog at brøken for den del af aktiekapitalen, der kan forlange generalforsamlingen indkaldt, udgør 5%.

Standardvedtægt

§ 10. Dagsordenen for den ordinære generalforsamling, på hvilken årsregnskabet med revisionspåtegning og årsberetning samt et eventuelt koncernregnskab fremlægges, skal i det mindste omfatte:

- 1) bestyrelsens beretning,
- 2) godkendelse af årsregnskabet,
- 3) beslutning om anvendelse af overskud eller dækning af tab i henhold til det godkendte regnskab,
- 4) valg af bestyrelsesmedlemmer og suppleanter, for så vidt sådanne er på valg,
- 5) valg af revisor/revisorer og suppleanter for denne/-disse,
- 6) forslag fra bestyrelsen om, at generalforsamlingen bemyndiger bestyrelsen til på selskabets vegne i et tidsrum af atten måneder fra generalforsamlingen at erhverve indtil 10% af selskabets aktiekapital mod et vederlag, der for unoterede aktier ikke må være mere end 10% større eller mindre end aktiernes skematiske indre værdi i henhold til det senest godkendte årsregnskab, for børsnoterede aktiers vedkommende ikke mere end 10% større eller mindre end den for aktierne på Københavns Fondsbørs eller en anden fondsbørs i Det Europæiske Fællesskab senest forud for erhvervelsen noterede børskurs,
- 7) eventuelt indkomne forslag.

Standardvedtægt

§ 11. Bestyrelsen vælger generalforsamlingens dirigent, der leder forhandlingerne og afgør alle spørgsmål vedrørende sagernes behandlingsmåde, stemmeafgivningen og dens resultater.

Stk. 2. Stemmeafgivningen sker skriftligt, såfremt blot én stemmeberettiget mødedeltager fremsætter ønske derom, eller såfremt dirigenten finder det hensigtsmæssigt.

Stk. 3. På generalforsamlingen kan beslutning kun tages om de forslag, der har været optaget på dagsordenen, og om ændringsforslag hertil.

Stk. 4. Over forhandlingerne og beslutningerne på generalforsamlingen føres en protokol, der underskrives af dirigenten og de deltagende medlemmer af selskabets bestyrelse. Hvis staten på egen hånd udøver de beføjelser, der tilkommer generalforsamlingen, jf. § 9, stk. 7, underskrives protokollen af vedkommende minister eller af en statslig medarbejder efter konkret bemyndigelse fra ministeren.

Stk. 5. Referatet af enhver generalforsamling i selskabet sendes ved bestyrelsens foranstaltning inden 14 dage efter generalforsamlingens afholdelse til vedkommende minister, til rigsrevisor og til det folketingsudvalg, under hvis sagområde selskabets virksomhed nærmest hører.

§ 12. Enhver aktionær er berettiget til at deltage i generalforsamlingerne, når han senest 5 dage før disses afholdelse har løst adgangskort dertil på selskabets hovedkontor under angivelse af sine aktienumre, samtidig

Standardvedtægt

med at aktionæren legitimerer sig som den, der i aktiebogen er noteret af de pågældende aktienumre.

Stk. 2. Hvert aktiebeløb på 100 kr. giver én stemme.

Stk. 3. De anliggender, der behandles på generalforsamlingen, afgøres ved simpelt stemmeflertal, medmindre aktieselskabsloven, andre lovbestemmelser eller disse vedtægter foreskriver iagttagelse af særlige regler om repræsentation eller flertal. Bestemmelser i disse vedtægter, som tillægger Erhvervs- og Selskabsstyrelsen beføjelser ud over registreringsfunktioner, kan kun ændres med styrelsens tiltrædelse.

Stk. 4. Stemmeret kan udøves i henhold til fuldmagt, når den befuldmægtigede imod aflevering af fuldmagt har løst adgangskort til at møde på fuldmagtsgiverens vegne. Fuldmægtigen skal fremlægge skriftlig og dateret fuldmagt. Denne kan ikke gives for længere tid end ét år. Hvis staten for sine aktier giver møde ved én eller flere personer, der er ansat i statens tjeneste, behøver disse ingen fuldmagt.

§ 13. Aktionærernes ret til at stille og få besvaret spørgsmål på selskabets generalforsamling (aktieselskabslovens § 76) gælder også selskabets forhold til staten, herunder i henseende til til vilkårene for eventuel samhandel om vare- eller tjenesteydelser, långivning og andre aftaler.

§ 14. Hvis staten alene eller sammen med ét eller flere andre statslige selskaber ejer 75% eller mere af

Standardvedtægt

selskabets aktiekapital, skal bestyrelsen forelægge den ordinære generalforsamling enhver sag, som må antages at have væsentlig politisk eller i øvrigt principiel betydning, eller som kan få væsentlige samfundsmæssige eller samfundsøkonomiske virkninger.

Stk. 2. Til sådanne sager skal, hvad enten forholdet giver sig udslag i vedtægtsændringer eller ej, regnes:

- a) planer for det indeværende eller det næste regnskabsår med økonomiske oversigter i hovedtræk for begge årene,
- b) væsentlige ændringer i sådanne planer som nævnt under a),
- c) planer for fremtidig ny eller udvidet virksomhed af væsentligt omfang inden for selskabets bestående forretningsområder. Udvidelsen anses for at være væsentlig, når den nødvendiggør en samlet anlægsinvestering på et beløb, der overstiger 25% af statselskabets aktiekapital,
- d) planer for optagelse af nye virksomhedsarter af væsentligt omfang eller ophør med bestående virksomhedsarter af væsentligt omfang. Sådan væsentlighed anses at foreligge, når etableringen eller nedlæggelsen angår anlægsaktiver på et beløb, der overstiger 25% af statsselskabets aktiekapital,
- e) planer om oprettelse af, salg eller køb af ejerandele i, lån til eller væsentlige ændringer i virksomhedsområdet for dattervirksomheder, såfremt dis-

Standardvedtægt

positioner angår et beløb på over 25% af statsselskabets aktiekapital,

- f) indgåelse eller opsigelse af strategiske samarbejdsaftaler med andre virksomheder i ind- eller udland, der væsentligt påvirker selskabets forretningsområde eller den løbende drift,
- g) ændring af statsselskabets hjemsted eller faktiske hovedsæde,
- h) sager, som må antages at rejse vigtige politiske spørgsmål, eller som kan få væsentlige samfundsmæssige virkninger,
- i) sager om selskabets påtagelse af ikke ubetydelige énsidige økonomiske forpligtelser, som selskabet ikke i forvejen var retligt bundet til at påtage sig, og
- j) sager, som på grund af udviklingen i selskabets drifts-, likviditets- eller formueforhold synes at nødvendiggøre tilførsel af egenkapital eller lånekapital fra staten eller af væsentlig tilførsel af kapital fra anden side, herunder at selskabets gæld efter bestyrelsens opfattelse synes at ville nå op på et niveau, der hindrer en sund økonomisk forvaltning af selskabet. Væsentlig kapitaltilførsel anses at foreligge, når der er tale om et beløb på over 25% af selskabets aktiekapital.

Stk. 3. Der skal udarbejdes en skriftlig redegørelse for sager, som bestyrelsen vil eller skal tage op på en generalforsamling efter foranstående bestemmelser.

Standardvedtægt

Redegørelsen skal fremlægges og udsendes til selskabets aktionærer i overensstemmelse med forskrifterne i aktieselskabslovens § 73, stk. 4. Samtidig skal redegørelsen bekendtgøres for statsselskabets medarbejdere. Redegørelsen er offentligt tilgængelig hos selskabet mod betaling af et gebyr, der dækker udgiften til kopiering.

Stk. 4. De forskrifter, der er indeholdt i det foregående stykke, gælder også for andre sager, som vedkommende minister eller én eller flere andre aktionærer end staten har forlangt behandlet på generalforsamlingen under iagttagelse af forslagsretten i aktieselskabslovens § 71.

Stk. 5. Hvis et medlem af selskabets bestyrelse eller direktion finder, at et emne i henhold til foranstående bestemmelser åbenbart kræver forelæggelse for generalforsamlingen, men sådan forelæggelse ikke har fundet sted inden to måneder efter, at han har rejst spørgsmålet i bestyrelsen, er medlemmet uanset sin tavshedspligt forpligtet til at underrette vedkommende minister med henblik på, at ministeren om fornødent kan forlange generalforsamlingen indkaldt til behandling af det angivne emne.

[Stk. 6. Hvis det efter bestyrelsens skøn vil påføre selskabet væsentlig skade, at et af de emner, der er nævnt foran i stk. 2, litra a) til j), behandles og udsendes i overensstemmelse med forskrifterne i denne §, kan bestyrelsen i stedet vælge at indkalde selskabets repræsentantskab og forelægge dette sagen, medmindre vedkommende minister kræver generalforsamlingen indkaldt.

Standardvedtægt

Stk. 7. Såfremt repræsentantskabet med mindst 2/3 af de afgivne stemmer tilslutter sig bestyrelsens forslag, og dette ikke kræver ændring af selskabets vedtægter, kan bestyrelsen gennemføre forslaget uden at forelægge dette for generalforsamlingen. Opnås dette flertal ikke, skal bestyrelsen inden en uge indkalde generalforsamlingen under iagttagelse af foranstående regler.¹⁸²

[Repræsentantskab]¹⁸³

[§ 14A. Selskabet har et repræsentantskab bestående af 17 medlemmer. For hvert medlem vælges en suppleant. Valgene sker for 2 år ad gangen.

Stk. 2. Repræsentantskabet vælges på selskabets ordinære generalforsamling ved relativt simpelt stemmeflertal.

Stk. 3. Repræsentantskabet fører tilsyn med bestyrelsens og direktionens forvaltning af selskabets anliggender.

Stk. 4. Bestyrelsen skal så vidt muligt på forhånd gøre repræsentantskabet bekendt med foranstaltninger, der ikke

¹⁸² De to indklammede stykker udelades i selskaber, der ikke har noget repræsentantskab.

¹⁸³ Kun relevant for nogle selskabers vedkommende.

Standardvedtægt

omfattes af selskabets daglige drift, herunder de forslag m.v., der nævnes foran i § 14, stk. 1 og 2, litra a) til j)).

Stk. 5. På foranledning af mindst 3 repræsentantskabsmedlemmer eller mindst 1 bestyrelsesmedlem skal bestyrelsens formand sørge for, at der holdes fællesmøde mellem bestyrelsen og repræsentantskabet til drøftelse af vigtigere sager vedrørende selskabets anliggender, også selv om der ikke foreligger en situation som omhandlet i § 14, stk. 1 og 2, litra a) til j)).

Stk. 6. Selskabets bestyrelsesmedlemmer og direktører og vedkommende minister har ret til at være til stede og tage ordet på repræsentantskabets møder. Hvis repræsentantskabet forlanger det, skal bestyrelsens og direktionsmedlemmer være til stede og besvare spørgsmål om selskabets forhold.

Stk. 7. Forskrifterne om bestyrelsen og dens virke finder tilsvarende anvendelse på repræsentantskabet med de fornødne lempelser. Hvis repræsentantskabet behandler forslag som omtalt foran i § 14, stk. 1 eller 2, litra a) til j)), afgør repræsentantskabet efter indstilling fra bestyrelsen, hvilke af forhandlingerne og beslutningerne der omfattes af repræsentantskabsmedlemmernes tavshedspligt.]

Bestyrelse og direktion

§ 15. Selskabets bestyrelse består af 9 personer, hvoraf de 5 vælges på den ordinære generalforsamling ved almindeligt flertalsvalg.

Stk. 2. Hvis staten ikke ejer hele selskabets aktiekapital, vælges 1 af de øvrige bestyrelsesmedlemmer ved almindeligt flertalsvalg blandt de aktionærer, der på generalforsamlingen afstår fra at deltage i valget af de 5 bestyrelsesmedlemmer.

Stk. 3. De øvrige 3 bestyrelsesmedlemmer vælges af medarbejderne i selskabet i henhold til de valgforskrifter, der ifølge lovgivningen til enhver tid gælder for valg af medarbejderrepræsentanter til bestyrelser i statslige aktieselskaber. Hvis staten ejer hele aktiekapitalen, vælges også et 4. bestyrelsesmedlem af medarbejderne. Dette valg sker som almindeligt flertalsvalg.

Stk. 4. Alle valg til bestyrelsen gælder for 2 år ad gangen. For 2 år ad gangen vælges der en suppleant for hvert enkelt bestyrelsesmedlem.

Stk. 5. Bestyrelseshvervet ophører med udgangen af den måned, hvori bestyrelsesmedlemmet fylder 70 år.

§ 16. En direktør i selskabet må ikke være medlem af dettes bestyrelse.

Standardvedtægt

Stk. 2. Formanden for selskabets bestyrelse må ikke udføre hverv for selskabet, bortset fra enkeltstående opgaver, som formanden bliver anmodet om at udføre af og for bestyrelsen.

Stk. 3. Den ordinære generalforsamling skal underrettes om de beslutninger, der i regnskabsårets løb er truffet i bestyrelsen eller direktionen i sager, der direkte eller indirekte berørte et bestyrelses- eller direktionsmedlems interesser.

§ 17. Ethvert medlem af selskabets bestyrelse og direktion er under udøvelsen af sit hverv i selskabet uafhængigt af staten, selskabets eventuelle øvrige aktionærer, dets medarbejdere og andre, og medlemmet må ikke i konkrete sager modtage instrukser fra nogen.

Stk. 2. Selskabets bestyrelse skal på den måde og ved den person, som bestyrelsen beslutter, give vedkommende minister de oplysninger, der er nødvendige for vurderingen af selskabets stilling og resultater. Hvis selskabet er børsnoteret, skal de gældende børsretlige forskrifter, herunder om viderebringelse af intern viden, iagttages.

Stk. 3. De enkelte medlemmer af selskabets bestyrelse og direktion må ikke til staten eller andre videregive oplysninger om bestyrelses- eller direktionsarbejdet, der efter deres natur eller efter udtrykkelig forskrift fra bestyrelsen skal behandles som fortrolige.

Stk. 4. Hvis staten alene eller sammen med ét eller flere andre statslige selskaber ejer mindst 75% af selskabets aktiekapital, kan der dog til vedkommende

minister gives oplysninger, som helt åbenbart er af betydning for statens varetagelse af sine interesser. Sådan videregivelse må alene ske på den måde og ved den person, som bestyrelsen beslutter, og bestyrelsen kan i det enkelte tilfælde modsætte sig videregivelsen, hvis denne afgørende vil stride mod selskabets interesser, eller hvis videregivelsen med rimelighed kan afvente afholdelse af en generalforsamling. Hvis selskabets aktier er børsnoteret, er videregivelsen betinget af, at oplysningernes modtager forpligter sig til at iagttage tavshed med de modtagne oplysninger.

Stk. 5. I det omfang vedkommende minister forud for en påtænkt beslutning af væsentlig betydning for selskabets forhold eller forud for fremsættelse af et forslag til en sådan beslutning indhenter en udtalelse fra statselskabet om de påtænkte foranstaltninger, er foranstående bestemmelser ikke til hinder for, at bestyrelsen afgiver en sådan udtalelse på selskabets vegne.

§ 18. Bestyrelsen skal sørge for, at selskabet med hensyn til ledelse, forvaltning, administration samt administrativ, økonomisk og intern regnskabsmæssig kontrol har en uafhængig status, som blandt andet sikrer, at selskabet har særskilt kapital og regnskabsføring i forhold til staten.

Stk. 2. Hvis der til nogen del af selskabets virksomhed modtages offentlige tilskud m.v., skal bestyrelsen sørge for, at der opretholdes en klar adskillelse mellem den del af selskabets virksomhed, hvortil der modtages tilskud, og den del af virksomheden, inden for hvilken selskabet er i konkurrence med andre virksomheder.

Standardvedtægt

Stk. 3. Hvis selskabets bestyrelse finder, at der er risiko for, at selskabets gæld når op på et niveau, der hindrer en sund og uafhængig økonomisk forvaltning af selskabet, skal sagen forelægges for generalforsamlingen.

§ 19. Bestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst 5 bestyrelsesmedlemmer er til stede. Der må ikke træffes beslutning i nogen sag, uden at så vidt muligt samtlige bestyrelsesmedlemmer har haft rimelig mulighed for at deltage i behandlingen, og ej heller uden at der er tilvejebragt et tilfredsstillende beslutningsgrundlag for en forsvarlig beslutning.

Stk. 2. De anliggender, der behandles i bestyrelsen, afgøres ved simpelt stemmeflertal. I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme afgørende, både ved valg og ved andre beslutninger.

Stk. 3. Bestyrelsen vælger for et år ad gangen formand og næstformand, der i formandens fravær udøver dennes beføjelser og pligter.

Stk. 4. Bestyrelsens afgørelse i sager, der ikke er opregnet ovenfor i § 14, stk. 1 eller 2, litra a) til j), kan ikke indbringes for selskabets generalforsamling. Det samme gælder bestyrelsens afgørelse vedrørende den konkrete gennemførelse af beslutninger, som generalforsamlingen har truffet i medfør af de nævnte vedtægtsbestemmelser.

Stk. 5. Bestyrelsen træffer selv beslutning om indholdet af sin forretningsorden og af en eventuel forretningsorden for direktionen.

Standardvedtægt

Stk. 6. Hvert bestyrelsesmedlem oppebærer for sin deltagelse i bestyrelsesmøderne et vederlag, hvis størrelse fastsættes af bestyrelsen, men som ikke uden generalforsamlingens forudgående godkendelse kan overstige det maksimumbeløb, som industriministeren har fastlagt for statslige bestyrelsesmedlemmer i banker, for formandens vedkommende dog det dobbelte beløb.

Stk. 7. I det omfang et bestyrelsesmedlems suppleant er indtrådt i medlemmets sted under ét eller flere bestyrelsesmøder, fordeles vederlaget for det pågældende år forholdsmæssigt mellem medlemmet og suppleanten, regnet efter antallet af møder.

Stk. 8. Udgifter til rejser og ophold i selskabets ærinde godtgøres bestyrelsens medlemmer efter bestyrelsens nærmere bestemmelse.

Stk. 9. Hvis bestyrelsen måtte overdrage enkelte af sine medlemmer særlige opgaver, jf. herved foran i § 16, stk. 2, kan bestyrelsen herfor uden bemyndigelse fra generalforsamlingen tillægge disse medlemmer et vederlag, der er afpasset efter arbejdets omfang.

§ 20. Bestyrelsen træffer selv beslutning om ansættelse og eventuel afskedigelse af en direktion bestående af 1-3 medlemmer, hvoraf ét medlem ansættes som administrerende direktør.

Stk. 2. Direktørerne har ret til at være til stede og udtale sig ved bestyrelsens møder, medmindre bestyrelsen i det enkelte tilfælde træffer anden bestemmelse.

Standardvedtægt

Stk. 3. Bestyrelsen fastsætter i en instruks til direktionen retningslinier for selskabets vigtigste aktivitetsområder, hvori arbejdsdelingen mellem bestyrelse og direktion fastlægges.

Stk. 4. Mindst hver 3. måned skal direktionen gennem en skriftlig rapport orientere bestyrelsen om selskabets forretningsmæssige forhold og økonomiske stilling. Rapporten skal ligeledes indeholde direktionens redegørelse om, hvordan selskabet sikrer en løbende overholdelse af danske og fællesskabsretlige retsforskrifter af betydning for selskabet.

§ 21. Krav om erstatning for skade, som medlemmer af selskabets bestyrelse eller direktion under udførelsen af deres hverv forsætligt eller uagtsomt tilføjer selskabet, dets aktionærer eller kreditorer eller tredjemand, skal være dækket af en ansvarsforsikring tegnet af selskabet og for dettes regning.

Stk. 2. Forsikringen skal dække efter både skadesårsags- og skadesvirkningsprincippet. Den må ikke have som vilkår, at krav, der ikke er anmeldt inden en bestemt forsikringsperiodes udløb, ikke kan gøres gældende. Forsikringen skal dække formueskade indtil et beløb svarende til selskabets regnskabsmæssige egenkapital ved begyndelsen af det foregående regnskabsår.

Stk. 3. Forsikringsselskabet skal ved forsikringsaftalens indgåelse forpligte sig over for staten til ikke at opsig eller ophæve forsikringen eller at acceptere ændringer i vilkårene derfor uden forudgående at have underrettet staten med mindst 1 måneds varsel.

Standardvedtægt

Stk. 4. I noterne til selskabets årsregnskab skal forsikringssummen og forsikringsselskabets navn oplyses.

Stk. 5. Generalforsamlingens meddelelse af ansvarsfrihed til medlemmer af selskabets bestyrelse og direktion er uden retsvirkninger, medmindre rigsrevisors og statsrevisorernes bemærkninger til det pågældende årsregnskab har været kendt for generalforsamlingen, da beslutningen om ansvarsfrihed blev truffet.

§ 22. Selskabet tegnes af formanden eller næstformanden i forening med (1) to andre bestyrelsesmedlemmer eller (2) med den administrerende direktør eller (3) med to andre direktører. Selskabet tegnes endvidere af den samlede bestyrelse.

Stk. 2. Bestyrelsen kan meddele kollektiv prokura.

Offentlighed om selskabets forhold

§ 23. Selskabet skal offentliggøre oplysninger om selskabets forhold i samme omfang, som et selskab, hvis aktier er optaget til notering på Københavns Fondsbørs, skal offentliggøre, og under iagttagelse af samme frister, fremgangsmåder m.v., som er gældende for børsnoterede selskaber. Så længe selskabets aktier ikke er børsnoteret, udøver Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

Standardvedtægt

samme beføjelser over for selskabet, som Københavns Fondsbørs udøver over for børsnoterede selskaber.

Stk. 2. Hvert bestyrelsesmøde i selskabet afsluttes med bestyrelsens bestemmelse om, hvilke punkter af den behandlede dagsorden og forhandlingerne herom der skal offentliggøres, fordi offentliggørelse er påbudt eller i øvrigt findes at burde ske. Samtidig træffer bestyrelsen bestemmelse om, i hvilket omfang og på hvilken måde selskabets medarbejdere eller andre skal underrettes om de stedfundne forhandlinger og de trufne beslutninger.

Medarbejdere

§ 24. Hvis selskabet ved sin stiftelse eller senere overtager én eller flere virksomheder fra staten eller andre, skal den retsstilling, som tillægges lønmodtagerne efter § 3 i lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse forbedres, idet selskabet skal give den overtagne virksomheds medarbejdere den retsstilling, der fremgår af det følgende stykke.

Stk. 2. Afskedigelse på grund af overdragelse af en virksomhed eller en del deraf må ikke finde sted. Hvis en lønmodtager selv opsiger arbejdsaftalen, fordi overdragelsen medfører væsentlig ændring af arbejdsvilkårene til skade for lønmodtageren, tilkommer der lønmodtageren godtgørelse efter funktionærlovens § 2b, hvad enten lønmodtageren er funktionær eller ej.

Standardvedtægt

Stk. 3. Lønmodtageren eller dennes organisation kan påberåbe sig nærværende bestemmelser, uanset om de var bekendt med bestemmelserne forud for virksomhedsoverdragelsen.

§ 25. Selskabet skal give tjenestemænd, der ved selskabets oprettelse var ansat i den forvaltningsgren, hvorunder selskabets virksomhed hører, adgang til inden for et tidsrum af 2 år fra selskabets registrering enten at overgå til ansættelse i selskabet eller i et selskab, der er koncernforbundet med det, eller frivilligt at lade deres arbejdskraft udlåne til et af selskaberne.

Stk. 2. Tilbuddet og den eventuelle accept heraf skal udtrykkeligt lyde på, at aftalen mellem tjenestemanden, selskabet og staten står uændret ved magt, uanset om staten helt eller delvis opgiver sin ejerandel i selskabet.

Stk. 3. For tjenestemænd, der modtager et af disse tilbud, afholder staten efter aftale med selskabet udgifter til pension efter lov om tjenestemandspension, og selskabet indbetaler løbende pensionsbidrag til staten for det tidsrum, hvor tjenestemanden oparbejder pensionsalder i selskabet. Pensionsbidraget fastsættes med bindende virkning for selskabet af finansministeren.

§ 26. Af selskabets årlige overskud efter finansiering, afskrivninger m.v., men før fradrag af årets skat, tilkommer en overskudsandel på 10% de lønmodtagere (heri ikke indbefattet direktører eller bestyrelsesmedlemmer, der ikke er medarbejderrepræsentanter i be-

Standardvedtægt

styrelsen), der i det pågældende regnskabsår var ansat af selskabet, til fordeling i forhold til den i årets løb modtagne egentlige løn fra selskabet.

Stk. 2. Ved beregningen af overskudsandelen fragår ikke eventuelle underskud fra tidligere år. [Da selskabets virksomhed har sammenhæng med andre selskaber, med hvilke selskabet er koncernforbundet, og da der ved beregning af medarbejdernes overskudsandel ønskes en udligning af forskelle mellem koncernselskabernes resultater, skal overskudsandelen beregnes under ét for alle medarbejderne i selskaberne ... på grundlag af alle disse selskabers samlede resultat.]¹⁸⁴

Stk. 3. Overskudsandelen skal, med forbehold for generalforsamlingens godkendelse af årsregnskabet, fremgå af dette. Den forfalder til udbetaling 7 dage efter, at generalforsamlingen har godkendt det årsregnskab, hvorefter beløbet fremgår.

Stk. 4. Efter bestyrelsens bestemmelse kan udbetalingen til de medarbejdere, der ønsker det, ske i form af aktier i selskabet til en tilsvarende kursværdi. Hvis selskabets beholdning af egne aktier ikke er tilstrækkelig hertil, skal sagen forelægges generalforsamlingen. Det skal søges tilstræbt, at udlevering af aktier til medarbejdere, der ønsker dette, kan ske uden beskatning for medarbejderne i henhold til lovgivningens bestemmelser herom under forudsætning af en vis tids båndlæggelse af aktierne.

¹⁸⁴ Denne tilføjelse medtages kun, hvis selskabet indgår i en concern, hvis medarbejdere alle ønskes ligestillet med hensyn til overskudsdeling.

Standardvedtægt

Stk. 5. Hvis selskabet ophører med at være et statsligt selskab, skal overskudsdelingen fortsætte i mindst 3 hele regnskabsår efter det nævnte ophør. En forlængelse af ordningen ud over dette åremål skal gengives i disse vedtægter.

Regnskab og revision

§ 27. Selskabets regnskabsår er kalenderåret. [Første regnskabsår løber dog fra stiftelsen ... til den 31. december 19...].¹⁸⁵

§ 28. Årsregnskabet aflægges under iagttagelse af årsregnskabsloven og eventuelle øvrige lovbestemmelser, der gælder for selskabet. Det skal opgøres overensstemmende med god regnskabsskik og under foretagelse af påbudte og nødvendige afskrivninger og henlæggelser.

Stk. 2. Ved regnskabsaflæggelsen skal der ske iagttagelse af de internationale regnskabsstandarder nr. 7 om finansieringsanalyse, nr. 20 om statsstøtte og nr. 24 om afhængige parter indbyrdes transaktioner, medmindre Erhvervs- og Selskabsstyrelsen helt eller delvis fritager selskabet herfra efter ansøgning.

¹⁸⁵ Tilføjelsen har relevans for nystiftede selskaber.

Standardvedtægt

Stk. 3. Selskabet skal med hensyn til udarbejdelse, indhold og offentliggørelse af årsregnskaber, halvårs-rapporter og regnskabsmeddelelser opfylde samme krav, som til enhver tid gælder for selskaber, hvis aktier er optaget til notering på Københavns Fondsbørs. Så længe selskabets aktier ikke er børsnoteret, udøver Erhvervs- og Selskabsstyrelsen samme beføjelser over for selskabet, som Københavns Fondsbørs udøver over for børsnoterede selskaber. Hvis den offentlige interesse i selskabets forhold åbenbart er begrænset, kan styrelsen indtil videre fritage selskabet for kravene i dette stykke.

Stk. 4. Af årsberetningen skal det fremgå, at selskabet er et statsligt aktieselskab, og hvilken ejerandel og låneandel staten har ved regnskabsårets slutning.

§ 29. Nettoresultatet anvendes under iagttagelse af lovgivningens regler¹⁸⁶ og efter forslag fra bestyrelsen efter generalforsamlingens nærmere bestemmelse.

Stk. 2. Ved sit forslag om størrelsen af et eventuelt udbytte, jf. herved aktieselskabslovens § 112, 2. led, skal selskabets bestyrelse have for øje, at selskabets gæld ikke må nå op på et niveau, der hindrer en sund og uafhængig økonomisk forvaltning af selskabet.

§ 30. Selskabets regnskaber revideres af en stats-autoriseret revisor. Hvis den lovgivning, der gælder for

¹⁸⁶ Eventuelle særlige lov- eller koncessionsbestemmelser bør gengives i vedtægterne, eller der bør i det mindste henvises dertil.

Standardvedtægt

selskabet, foreskriver valg af flere revisorer, iagttages disse forskrifter. Valget gælder indtil videre.

Stk. 2. Hvis selskabet indgår i koncernforhold, skal dets regnskaber revideres af den eller de samme revisorer, som reviderer de øvrige koncernselskabers regnskaber. Hvis selskabet har udenlandske dattervirksomheder, skal disses regnskaber så vidt muligt revideres af den eller de samme revisorer eller af revisorer, med hvem de indgår i et fast internationalt samarbejde.

Stk. 3. Af revisionspåtegningen skal det fremgå, hvilke regnskabsstandarder der er iagttaget ved regnskabsaflæggelsen.

Stk. 4. Til brug for rigsrevisors gennemgang af selskabets og dets eventuelle datterselskabers regnskabsforhold m.v. i medfør af rigsrevisorlovens §§ 4 og 6 har selskabets bestyrelse, direktion og revisor samme oplysnings- og udleveringsforpligtelser over for rigsrevisor, som offentlige myndigheder har i henhold til §§ 12 og 13 i den nævnte lov.

Stk. 5. Udleveringspligten efter det foregående stykke omfatter på forlangende også selskabets revisionsprotokol og samtlige protokoller, dokumenter m.v., som det efter årsregnskabslovens § 61g, stk. 3, påhviler selskabets generalforsamlingsvalgte revisor at påse førelsen af.

§ 31. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan af egen drift eller efter henvendelse bestemme, at der skal foretages granskning af nærmere angivne forhold vedrørende selskabet, dets forvaltning eller regnskaber.

Standardvedtægt

Stk. 2. Styrelsen udpeger én eller flere granskningspersoner. Honoraret fastlægges af styrelsen.

Stk. 3. Udgifterne til granskning udredes foreløbigt af styrelsen, men afholdes af selskabet.

Stk. 4. Granskningspersonerne skal afgive en skriftlig beretning til styrelsen. Beretningen er offentligt tilgængelig mod betaling af et gebyr til dækning af fremstilling og forsendelse.

REPORT TO THE DANISH COMMERCE AND COMPANIES AGENCY
ON STATE COMPANIES

by Professor Erik Werlauff *dr.jur.*

December 1992

SUMMARY IN ENGLISH

Background

This investigation was undertaken by Professor Erik Werlauff *dr.jur.*, Aalborg University Centre, under a commission from the Danish Commerce and Companies Agency, which is the registration authority for (*inter alia*) all Danish limited companies. The purpose of the investigation was to identify and to define the special issues surrounding State companies, as these companies appear in a number of ways to fit less comfortably into the company legal rule system.

Scope of Study

The investigation was carried out in the period January to November 1992, partly on the basis of systematic inquiries to all Danish ministries and partly through an examination of all companies, the majority holding of which appears to be held by a state or local government authority. The investigation was then focused on 110 companies, the ownership of which by state or local government is illustrated in graphical form in an appendix to the report. The appendix also shows sub-

sidiaries in Denmark and abroad. A separate appendix to the report provides summary documentation from the survey of all companies investigated. For each company, a set of key information figures has been extracted to create a systematic overview of the company's legal, statutory and accounting affairs. Parallel to this factual research, previous Scandinavian reports on State companies have been examined. No recent Danish report similar to the present one exists.

Structure of Report

Following the Introduction and the Table of Contents, the report gives an account of the definition of a State company, of previous investigations, the question of the choice of form of undertaking for State operation, flow of funds between State and State company, the State company's business operations, the founding phase, capital investment, withdrawal of capital, shares and other securities, statutes, concessions and other regulatory bases, the company's legal organs under company law, the general meeting, internal legal matters of board and management, their external legal relationships, the company's relationship to its shareholders, to its employees and the authorities, the State company's accounts and auditing affairs, and finally questions concerning mergers, division, company transfer and winding up.

Each section seeks to clarify the questions surrounding the relevant legal status, and whether the latter can be said to serve as a good instrument for the State's operations in the form of a public limited company. The various conclusions drawn are thereafter synthesised into a specific proposal for a law on State companies. If support to pass the law should prove lacking, the main

points of the draft and the accompanying comments can nonetheless serve as an important guide for the establishment of the individual State company or for the regulation of its legal affairs. As mentioned, the report finally provides an extensive set of documentary materials, including a graphical overview of "the State as company owner".

What is a State Company?

The report points out that the concept is not even defined unambiguously in Danish law. Definitions are found which will permit only 100% State-owned companies to be covered by the term. The report points out that so inflexible a definition fails to serve its purpose, and suggests that a State company be defined as a company to which the State stands in the same relationship (that is to say, holds a controlling influence) as a parent company to a subsidiary. The subsidiaries of State companies are also covered by the definition.

The Purpose of the Law

If it is decided to enact a law on State companies, this law will serve only as a framework surrounding the individual founding laws. The general law on State companies can always be derogated through the individual founding law or through another law. The general law must therefore be an "umbrella" which regulates a series of general issues which will not subsequently require adjustment in each individual law. This would also achieve some uniformity in the legal affairs of State companies, which would be desirable. A number of the law's provisions must be able to be derogated in the statutes of the individual State company, as the law

should be flexible enough as a starting point to be useful in the case of large bridge and tunnel companies as well as for small companies for the sewing of uniforms etc.

The Core Units are State Public Limited Companies

The study demonstrates that the concept *State company* has its core in the issue of State participation in public limited companies. Questions concerning both local government public limited companies and private limited companies with participation by state or local government are of much less practical significance. In order not to make the regulations more cumbersome than necessary, it is therefore proposed that any umbrella legislation cover only State public limited companies, but that the regulations (or some of them) must also be able to be transferred via proclamation by the Danish Commerce and Companies Agency to State private limited companies and to local government companies. The same must apply to some completely different company types, for example partnerships and cooperative societies.

Commercial Business Operation

The report points out that when the State moves from conducting business through State *undertakings* to doing the same in the form of State *companies*, the State must necessarily respect the fact that such companies fundamentally have the character of independent commercial legal persons. While the State possesses the competence in its capacity as legislative power to derogate even from the Companies Act's fundamental provisions that public limited companies must be commercial, the sheer

purpose of transferring a State undertaking to company form is to respect fundamental commercial principles of operation.

The report points out that the tendencies seen in EC law and elsewhere with respect to the regulation under public and civil law of areas in the border zone between public and private business enterprises will move towards the introduction of requirements that the undertaking/company be given rather far-reaching organisational and financial independence. To the extent that such requirements derive from Community law, the legislature will not be able to derogate from them, and in more and more areas, therefore, the situation will arise where a State public limited company must be run as an independent, viable commercial legal entity. The report points out that the legislature may find it natural to define areas in the life of the community at large where such commercial principles should not predominate, but it likewise points out that where this is the case, activities of this kind should not be invested in State public limited companies.

The report proposes that a framework law on State companies should be constructed, such that all State companies are assured of possessing an independent status with regard to management, operation and administration, and which guarantees among other things that the company is separate from the State in terms of capital and accounting. Such requirements are already evident to some extent in the company legislation, but it would be useful to have them firmly established especially for State companies, so that any direct or indirect mix of State and company funds is prevented. At the same time, it should be established that State companies must also be run under the principles applicable to commercial undertakings, and that this must also apply to the obligations incumbent on public services with which the

State may charge the company under franchise etc., just as it must apply to the contracts on public services which the company enters into with the State or other bodies under public law.

It should finally be established that the State may not contribute to an undermining of the State company's functional independence by contributing to borrowing at a level which inhibits sound and independent fiscal administration of the company. The company's board must inform the State if the board finds that the debt is on the verge of exceeding the latter level.

Overview of the State Companies

As will be clear from the introductory remarks, the system of registration has not previously been structured in such a way that an overview of State public limited companies was available at the touch of a button. It has been necessary to ask the individual ministries which companies they each have within their domains, and to scan directories and lists of Danish public and private limited companies. If it is assumed that State companies will be used to an increasing extent to solve a long series of socially relevant tasks, it would be impractical not to have easy access to an overview of these companies. An overview would make it easier to point to general problems and weaknesses, and to redress these through appropriate regulations. The report therefore proposes that State companies must be registered as such. It is also proposed that the Commerce and Companies Agency be given powers in a range of company legal areas where doubt or disagreement may arise. This would ensure a speedy and expert decision on such questions. The decision must of course be able to be tested in court. It is proposed that this test be conducted by appeal as in

interlocutory proceedings, in order to speed up the final decision, as prolonged uncertainty could have serious consequences.

State Financial Evaluation Unit

On the background of, among other things, Scandinavian legal literature, the report points out that the State must be presumed to gain optimal benefit from State public limited companies if it is ensured that the State at all times has adequate professional expertise available to look after its interests as owner of the State companies. This must be ensured, regardless of whether such special State expertise may have passed into the State company on its formation. The report therefore proposes that it be made obligatory to ensure that a government financial evaluation body be available, which will at all times enable the State to provide the management of the individual State company with a competent "devil's advocate" when it comes to assessing long-term plans, proposals for expansion, company transfers etc. which the State company submits to its owner(s) for endorsement. In many cases the requirement for financial evaluation units is probably already met; it would seem to be a basic requirement, but although it would be heavy in terms of resources, it must be presumed that it would confer a net utility value upon the State. In a number of respects, the State may be compared with a group parent company, and any such company would always ensure that it is capable of giving its subsidiaries competent advice, at any rate with regard to the more important questions.

Direct Contact between State and Board?

The report discusses in detail the question of to what extent a duty must be presumed to exist on the part of at least government-appointed board members (public servants etc.) to inform the relevant minister on important questions concerning matters of the State company. The report takes a critical view of the previous assumption - which has been advocated rather strongly by the Danish Department of Justice - that government-appointed officials etc. on the board of a State company stand in an essentially subordinate relationship to the relevant minister in relation to their work on the board. The report points out that the previous assumption on this point takes too narrow a view of the special issues of competence and accountability which are fundamental to company law.

The report concludes that this subordinate relationship does not exist, as all board members, in their supervisory capacity within the framework of the law and the company's statutes in each individual case, must follow their own reasoned view of what best serves the company's commercial interests. It follows from this that no valid instructions can be given by the relevant minister to individual board members, let alone to the full board. It likewise follows from this that no obligation exists on the individual government-appointed board member to keep the minister informed concerning matters important to the board. It further follows from this that no automatic government liability (employer's liability) for error and negligence committed by government-appointed board members can be presumed.

These conclusions do not, however, imply that State companies live their own lives in every respect, separately from the State. State-owned or lent company capital

is government property, and the State thus has no fewer interests to look after than a parent company in relation to its subsidiaries. It has consequently been a task for the report to seek to define a balance between, on the one hand, the independence on the part of the board of the State company in matters of function, management and information flow, and on the other hand the right of the relevant minister to have such contemplated actions submitted which are of special social or socioeconomic importance.

In order to fulfil this goal among others, the report proposes that the individual board member's duty of confidentiality and decision-making independence be stressed, but that this functional independence be combined with a duty on behalf of the board to submit to the general meeting (if the State is sole owner, this means: submit to the relevant minister) matters which must be presumed to have serious political significance, or general significance in terms of principle, or which may have important social or socioeconomic effects. In order that no surprises should occur for boards or ministers, the report seeks in connection herewith to provide examples of such far-reaching actions. This includes, among other things, general planning for the State company's long-term development, significant expansions in activity or operation, closure of important areas, purchase or sale of (major) subsidiaries, the signing of Danish or foreign strategic cooperative agreements, transfer of registered address or actual main seat, matters pertaining to an anticipated need for significant capital investment from the State, and matters pertaining to the endorsement of significant unilateral obligations, for example so-called golden handshakes to departing managers. The report seeks in all cases to define more precisely when "significance" exists.

Parliamentary Control

The report points out that Danish law does not stipulate fixed procedures for parliamentary control over the affairs of State companies, and on this point a comparison is drawn *inter alia* to the procedures established with regard to the Norwegian Statoil. The report emphasises the inexpedience inherent in the uncertainty in a situation in which State companies are increasingly used as the form in which operations are conducted. It is therefore proposed that parliamentary insight into and influence on superordinate matters of particular social significance be ensured. These are the matters which must be submitted to the relevant minister under the above-mentioned criteria. This will ensure a well-balanced system by which the minister on the one hand is barred from interfering in any concrete administrative functions (but of course not from taking an initiative in holding a general meeting, including removing incompetent board members), while on the other hand, the minister can be confident that he has the backing of parliament in his support for very far-reaching decisions.

In some cases, broad public discussion on contemplated far-reaching actions may harm the State company. With a view to this risk, the report points to the possibilities inherent in a structure whereby a representative council is established for some State companies. In its capacity as a kind of permanent representative for the government (a kind of "political support group" in general matters), this council will be able to decide such far-reaching actions. The report proposes in detail how the council for such companies may be structured in order to meet its objective with regard to securing parliamentary backing.

Liability for errors

As the relevant minister cannot be presumed to possess the power to instruct government-appointed board members, the presumption of automatic government liability for the financial consequences of any errors or neglect by the board is also removed. The report proposes that this be specified in law, but as erroneous proclivities by a State company may have potentially very far-reaching financial consequences, it is simultaneously proposed that any board or management liability must always have insurance cover on clearly specified terms, notwithstanding the fact that the government normally prefers to carry its own risk.

When the presumption of a subordinate relationship is rejected, and when the automatic government liability for errors committed by the board is similarly rejected, it follows that the existing exemption from or mitigation of liability which an employee is normally able to claim under the law on liability cannot be claimed by members of the board of a State company. They are therefore in every respect subject to the liability structure under company law, and as very large sums can be involved, an obligatory insurance cover is, as mentioned, proposed.

State Employees and State Companies

The report canvasses a number of issues regarding the interrelationship between State employees and State public limited companies. In the first instance it must, as mentioned above, be presumed that where the employees are members of the company's board, they are not subject to any power of instruction, and it is proposed that this principle be made statutory. The report further takes a critical stand concerning the assumption that State

employees can be ordered to accept membership of boards in State companies. The report points out that this assumption also accords badly with the system of competence and liability under company law. It is proposed that the principle of voluntary participation be made statutory in order to avoid any doubts on this point and it is likewise proposed that any honorarium paid to board members, which is not only a payment for work but is just as much a risk payment, falls in principle to the employee personally.

The report discusses the rights of employees in connection with the transfer of a State *undertaking* to a State *company*. These rights are regulated under the act on the rights of employees in cases of business transfer, but the report points to some weaknesses in the law which must be felt to be particularly unsatisfactory in relation to the State as business owner. The issue at stake is the possibility, despite the law's basic precept, nevertheless to reduce the number of employees precisely on the basis of the transfer. It is proposed that a tightening and improvement of the rights of employees be introduced relative to the act on business transfers.

Based on the pattern which has emerged through a series of specific acts on the founding of State public limited companies, the report discusses the issue of the rights of public servants when the branch in which they have served is transferred as a State undertaking to a State public limited company. The report's draft law proposes that for a period of two years from the registration of the State company, public servants must be given the option of transferring to employment in the State company or to remaining in the service of the government and accepting secondment to the State company. The protection of civil servants under the constitution does not prevent

their dismissal with pension rights as a final resort if there is unequivocally no longer any position for them in the State administration.

The report proposes that the State take the initiative in a range of areas relative to providing employees with satisfactory conditions of employment in State public limited companies. As discussed in the report, Scandinavian legal literature in general points to the need for government action of this kind. A concrete result of this is the report's proposal, as mentioned, regarding improved legal rights for employees on the transfer of business to a State company. In tandem with this, statutory employee representation on the board of every State company is proposed, regardless of whether the employees would be able to claim this under company law. Finally and on a trial basis, a framework provision is proposed on profit sharing with employees, which, like the other provisions, must be able to be derogated in the individual founding law, partly as a kind of compensation for their transfer from State to private employment and partly to motivate them more highly to contribute to the State company's economic development.

The Board

The report discusses the internal and external legal matters concerning the State company's board and management. It is proposed that the boards of State companies comprise in principle a statutory nine persons, of which five are elected at the general meeting by simple majority, that is, subject to the State's majority vote, while three-four are elected by the employees. One of the latter should, however, be elected by the company's other shareholders, unless the State is sole shareholder. This

will render minority participation in State companies, which has so far been limited to 25%, more attractive.

An unconditional injunction against a manager being simultaneously a board member in a State company is proposed. This will tighten the regulations relative to company law in general, but the proposal is in accordance with the provisions which may be expected pursuant to the draft of the EC's Fifth Company Directive. In all respects the report and its concrete proposal is in accordance with both current and anticipated EC law, also in the event that State companies might wish to exploit the new company form the "European Company", the introduction of which may be anticipated within a few years.

The report analyses those cases in which a board member who is simultaneously associated with the State can suffer a conflict of interest, and rules are proposed which, to the greatest possible extent, deflect the effects of this, both those effects resulting from the association with the State under company law, and those effects of the association with the company under administrative law. It is proposed that the general meeting must subsequently be informed of cases in which a conflict of interest involving a member of the board or management occurred during the preceding financial year. On this point, the proposal goes further than current Danish law in the area, but no further than will in any case apply when the Fifth Company Directive is implemented.

Issues on instruction, duty of confidentiality, liability, submission to the general meeting/the minister of socially important proposals etc. have already been discussed above. The council as an expedient organ (political support group) in some State companies has also already been discussed.

Sale of Government Shares

While the relevant minister must have the powers under the founding law or from the finance committee to sell State shares, the report points out that specific provisions are also required with regard to indirect "sale", for example via the inclusion of joint shareholders at new subscriptions, mergers etc. Provisions are therefore proposed which ensure parliamentary influence on transactions which will lead to the company ceasing to be a State company.

If a distinction is made between 100% State-owned companies and companies in which the fraction owned by the State is less, but which are nevertheless State companies, it will probably be necessary to set a reasonable lower limit for the government's participation before the company must conduct itself as any other company except for its having a State principal shareholder. There must, in other words, necessarily be a limit upon how long the State's special insight and influence with regard to socially important decisions can be maintained. Just as an example, it would presumably be impossible to imagine that special State rights be maintained in a company in which the State is maintaining the company's character of a State company on the basis of a holding of an A-share capital of 10% of the full subscribed capital, but with tenfold voting rights. The limit proposed by the report in this regard is drawn at a State holding of 75% of the subscribed capital. It is proposed that if the State-owned proportion is less, the special provisions on the submission of plans, expansions etc. lapse, and the company must in that case conduct its business like any other company. As a consequence of this, parliamentary control of direct and indirect share

sales which take the company below this limit must therefore also be ensured.

Accounts and Auditing

The report discusses in detail the interplay between, on the one hand, the provisions under company and accounting law which mean, also in the case of State companies, that there must be compliance with the provisions under the annual accounts legislation on auditing and company legal auditor(s), and on the other hand the legislation on the Auditor-General and the government comptrollers which, based on the constitution, prescribes government control of items of relevance to the State budget. Only if deficits incurred by institutions or companies are covered by the State does the act on the Auditor-General prescribe that the company's accounts be subject to actual auditing by the Auditor-General, but some founding laws and statutes have gone further and have instigated the Auditor-General as actual joint auditor in State public limited companies.

This means that the Auditor-General assumes a role both as responsible auditor under company law and as comptroller of certain financial matters concerning the State company under public law, and although the report attempts to establish a division between the areas of responsibility of the Auditor-General and the auditor under company law, uncertainties under current law remain. The report points out the fundamental problems inherent in this and suggests that the Auditor-General not be appointed as joint auditor, but concentrate on a less prominent controlling function.

Where neither the law nor the statutes prescribes that the company's accounts be subject to actual auditing by

the Auditor-General, but where the company has received government investments, which applies to all State companies as defined here, the Auditor-General has the power to demand that the accounts etc. be submitted for inspection. The report discusses in detail the interplay between matters on which the auditors must concentrate under company law and matters which the Auditor-General can examine.

The report points out that the optimal solution would be to let the auditing under company law be carried out in the normal manner by the auditors elected by the general meeting, and that the task of the Auditor-General should be to concentrate on the so-called §4 investigation, the Auditor-General selecting State companies at random for close scrutiny. The reports point out that rather than making intensive use of the Auditor-General in a wide range of State companies, it would be better to take advantage of the Auditor-General's considerable comptrolling expertise and experience, and that this can be done partly by defining the role of the Auditor-General in State companies as a spot checking authority to scrutinise annual accounts, and partly by specifying and in some respects extending the Auditor-General's powers. Under current law, the latter are not entirely clear with respect to the scope for demanding information and documents directly from the boards of State companies, but it is proposed that an obligation on boards to comply with such an order be made statutory.

It is further proposed to utilise the Auditor-General's general experience from State companies through provisions by which, on the basis of the Auditor-General's experience from State companies or categories of these, the companies are instructed to ensure that accounts prepared pursuant to the accounts legislation must conform to a given layout, degree of specification, etc.

with a view to easing the Auditor-General's spot checks. It is further proposed that the experience of the Auditor-General be brought to bear on the question of which accounting standards the accounts of these companies must fulfil: cf. immediately below.

With regard to auditing procedures under company law, the report proposes that the accounts of the parent company, subsidiary, or affiliated company of a State company be audited by the auditor(s) who audit(s) the State company's accounts, and that the accounts of foreign subsidiaries as far as possible be audited by the same auditor(s), or at least by auditors with whom they have a permanent international cooperative arrangement. This measure seeks to ensure that the financial overview where a major group of State companies is concerned is not lost. It is further proposed that the auditor(s) not be allowed to carry out any work other than auditing for the State company.

It is finally proposed that certain accounting standards be met, so that it can be seen from the accounts of the State company how the latter has financed itself, what the positive or negative liquidity contribution is, what the company may have received in government support, and what trade or exchange of services may have occurred between the government and the company. In technical terms this is effected by making the International Accounting Standards nos. 7, 20 and 24 mandatory for these companies. Other standards should also be made mandatory in specific cases.

Based on the belief that capital which the State has bound in State companies (currently in excess of 7 billion kroner, if an amount of 3 billion kroner which is bound in partly-owned companies is included), is government property and is therefore in principle a matter of

public interest, it is finally proposed that the accounts of State companies in general comply at a minimum with the same requirements with respect to layout, content and disclosure which apply to the accounts of publicly listed companies. This will ensure that the public has sound insight into the affairs of State companies, and some of the disadvantages which follow from the fact that the Open Files Act does not provide access to matters pertaining to State companies are in this way ameliorated. It is proposed that the Danish Commerce and Companies Agency be given the same powers in this regard in relation to State companies as the Copenhagen Stock Exchange has in relation to publicly listed companies. This measure is an attempt to ensure actual compliance with the accounting provisions. The Agency must, however, be able to exempt some State companies from these requirements, as compliance in their case would be blatant "overkill". If the shares of a State company are listed on a stock exchange, for example in connection with the offer of 25-49% of the share capital, this competence will obviously pass to the Stock Exchange.

On all points listed here, the proposal goes further than current Danish law.

Investigation of State Companies' Affairs

It cannot be excluded in advance that the need may arise to undertake a detailed investigation of what may have taken place in certain areas of a State company, which may have had "inexplicable" losses. A \$4 investigation by the Auditor-General and parliamentary control can go some way, but a proper investigation may become necessary. It must be considered unacceptable if the company and the government will have to wait on the result of a court investigation under the Administration of Justice Act

§21a, as a speedy resolution to the problems will be needed. It is not at all certain that the relevant minister will always want to use the government's voting power in the company to vote for an investigation under company law, and under current law, the minister cannot be instructed to vote in favour of this.

The report therefore proposes partly that the Danish parliament, or the parliamentary committee under whose area of competence the State company belongs (or the representative council of the State company, if any), must be empowered to instruct the relevant minister to vote in favour of an investigation into the particular matter, and partly that the Danish Commerce and Companies Agency, of its own volition or upon request, must be able to instigate an investigation. The report's draft law contains detailed regulations for ensuring the effectiveness of such investigations.

Disclosure

The formation as such of a State public limited company and negotiations etc. concerning the sale of shares in the company must, for obvious reasons of competition, be exempt from public insight under the Open Files Act, and this is proposed on the model of a range of provisions to this effect specified in an act on State companies. The report points out, however, that a string of issues pertaining to State companies must necessarily be of public interest, and that public insight must not be completely barred merely because the government has invested an undertaking in a State company. It is proposed that this disclosure be ensured first and foremost partly via provisions which specify that reports and proposals by the board to the general meeting on the above-mentioned framework decisions of social or socioe-

conomic significance must be made publicly available, and partly via provisions on public insight into both the register of shareholders and the minutes of the general meeting. The board's minutes of deliberations, the record of auditing etc. must, however, necessarily be exempt from public insight.

The reader is reminded of the proposal mentioned above that councils with a degree of "political legitimacy" be established in State companies, and that important decisions which must otherwise be submitted to the general meeting may instead be submitted to the council, if public insight into the issue could materially harm the State company. On the basis of these considerations of public insight into State companies, it is further proposed that these companies must disclose the same information on an ongoing basis which publicly listed companies are obliged to disclose, and that the Danish Commerce and Companies Agency also assume the same supervisory role in this regard relative to State companies which the Copenhagen Stock Exchange holds relative to publicly listed companies (cf. comments above regarding layout and content of the accounts of State companies). The Agency must have the power to grant exemptions from these obligations, and the powers of the Agency must pass to the Stock Exchange if the company is listed on the Stock Exchange.

Litteratur, betænkninger m.v.

A

Paul Krüger Andersen

- "Statslige aktieselskaber under lup", artikel i "Den grimme ælling" 1991/4 s. 41

Niels Arnfred og Ole Jess Olsen

- DSB skifter spor (1985)

B

Betænkning nr. 1189/1990

- om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring

C

Jørgen Grønnegård Christensen

- "Farlig leg med begreberne", artikel i "Den grimme ælling" 1991/4 s. 39 om statsselskaber

D

Jan Debes

- Organisation (Oslo-Bergen 1961)

E

EF-Kommissionen

- "Telegrøn bog" (1987) om liberalisering af europæiske telemarkeder

Kjell A. Eliassen

- "Statoil - eller problemet med styring av oljevirk-somheten gjennom et vanskelig styrbart statsol-jeselskap", indlæg ved Nordisk Administrativt Forbunds konference den 4.-6. november 1981, gen-givet i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1982 nr. 3 s. 197ff

W. E. von Eyben

- "Statslige og kommunale aktieselskaber" i Festskrift til professor, dr. jur. O. A. Borum (1964)

H

Handelsdepartementet

- Statliga företag (1965)

A. Hansen

- Håndbok for Riksrevisjonen (1969)

Jens Chr. Hauge

- Statsbedriftene - administrasjonen - Stortinget, i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1958 s. 1ff
- Styling af statsaksjeselskaper - særlig om kompetansefordelingen mellom statsråd, styre og daglig ledelse, i Lov og rett 1986 s. 352ff

Håkon Holmberg

- Statsrevisionen i Finland i belysning af den offentlige kritiken i åren 1920-1955 i "Skrifter utgivna av Svenska litteratursällskapet i Finland" nr. 367/1958.

I

Innstilling

- Innstilling fra Statsselskapskomiteen af 1948 (1952)
- Innstilling fra statsselskapskommisjonen af 1953 (1955)
- Innstilling fra Statsselskapskomiteen af 1957 (1960)
- Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om Stortingets kontroll med forvaltningen (1976)

J

Justitsministeriet

- Lovafdelingens redegørelse af 13. august 1991 (j.nr. 1990-542-24) til Statsrevisoratet om den statslige revisions kompetence i relation til statsaktieselskaber og lignende (i tilknytning til Statsrevisoratets Beretning nr. 6/89)
- Lovafdelingens notat af 9. marts 1992 (j.nr. 1991-46002-367) om statens hæftelsesansvar for fejl begået af statsligt udpegede bestyrelsesmedlemmer i aktieselskaber

Torben Beck Jørgensen og Lars Bernhard Jørgensen

- "Offentlige virksomheder og samfundsudviklingen", artikel i Nordisk Administrativt tidsskrift 1982 nr.

3 s. 173ff på grundlag af en konference i Nordisk
Administrativt Forbund den 4-6. november 1981

K

Ole P. Kristensen

- Privat eller offentlig produktion af offentlige serviceydelser: dansk brandvæsen som eksempel; artikel i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1982 nr. 3 s. 219ff.

L

Achim von Loesch

- Die "Stiftung Deutsches Volkswagenwerk" als Instrument moderner Wirtschaftspolitik i "Archiv für Öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen", bind 4, hæfte 2 (1958)

M

Ingvar S. Melin

- Möjligheterna att kontrollera den statliga affärsverksamhet i aktiebolagsform (i "Politiika" 2-4/-1959), særtryk i Meddelan från ekonomisk-socialve-

tenskapliga institutionen vid Svenska Handelshögskolan 9/1960;

- Förvaltningen av statsbolagen (i "Ekonomiska samfundets tidsskrift, 1966:1, s. 43ff)

O. Mestad

- Statoil og statleg styring og kontroll (1985)

Poul Meyer

- De statslige erhvervsvirksomheders organisation, betænkning afgivet til Administrationsrådet af 1965 (1967)

Jørgen Mohr

- "Statens Revision" i R&R 1992/11 s. 42ff.

N

Karen Marie Pagh Nielsen

- Statsligt olieselskab - problemer, muligheder, begrænsninger (2. udg., 1982), specialopgave ved Institut for statskundskab, Århus Universitet

Norges Justitsministeriums Lovavdeling

- Udtalelse af 25. marts 1982 om rigsrevisionens kontrol med departementets myndighedsudøvelse i sager vedrørende helejede datterselskaber af helstatslige aktieselskaber (gengivet i Wilhelm Mathe-

son & Geir Woxholt: "Lovavdelingens uttalelser 1976-1988, s. 240ff)

- Udtalelse af 15. oktober 1985 om tidspunktet for generalforsamlingen i Statoil (gengivet i Wilhelm Matheson & Geir Woxholt: "Lovavdelingens uttalelser 1976-1988, s. 183f)

NOU 1977:20

- om statlig forvaltningsselskap for industri

NOU 1972:38

- om Stortingets kontroll med forvaltningen m.v.

NOU 1973:11

- om ansattes medbestemmelsesrett i statsselskaper

O

Ole Jess Olsen

- Nogle betragtninger om styring af statslige erhvervsvirksomheder (arbejdspapir nr. 12/1984)
- Offentlige erhvervsvirksomheder i Danmark - formål, organisation og styring (RUC, 1986)
- Offentlige og regulerede virksomheder - teori og lidt empiri (RUC, 1986)

- Offentlige virksomheder i Danmark - organisation og styring i komparativt perspektiv (RUC, 1986)
- Regulering af danske forsyningsvirksomheder - telekommunikation, kollektiv persontransport og ledningsbåren energi (RUC, 1986)

R

Rigsrevisionen

- Notat 1981 om statsvirksomhedernes bevillingsretlige stilling
- Beretning nr. 6/89 om den statslige revisions kompetence i relation til statsaktieselskaber og lignende (med bemærkninger hertil fremsat i redegørelse af 23. januar 1991 fra statsrevisorerne og i redegørelse af 13. august 1991 fra Justitsministeriets lovafdeling)
- Notat af 10. marts 1989 (revideret version: 10. april 1989) til statsrevisorerne om den statslige revisions kompetence i relation til statsaktieselskaber, herunder D.O.N.G. A/S
- Beretning 1989 fra rigsrevisor om habilitetsproblemer m.m. for visse tjenestemænd;
- (se også under "Statsrevisorerne")

W. A. Robson

- "The political control of nationalised industries in Britain", rapport ved IPSA-kongres i Rom (1958)
- "Nationalized Industry and Public Ownership" (1960)

S

SOU

- Statsägda aktiebolag i Sverige, SOU 1956:6
- Statliga företagsformer, SOU 1960:32

Statsrevisorerne

- Beretning nr. 27 1976/77 (1978) om rigsrevisionens tilsyn m.v. med aktieselskaber, hvori staten deltager som aktionær
- Beretning nr. 2 1982 om statens indseende med Kryolitsselskabet Øresund A/S
- (se også under "Rigsrevisionen")

T

Klaus Törnudd

- Om statsbolag och andra statsföretag i "Ekonomiska Samfundets Tidsskrift" 1957:2.

V

Francesco Vito

- Referent-rapport om "The control of public enterprise" ved IPSA-kongressen i Rom (1958)

John Vogter og Erik Stausbøll

- Tavshedspligt over for Folketinget. Artikel i Juristen 1990 s. 353ff

W

T. Wolden-Ræthinge

- "Søtrafikken på Bornholm - fra privat virksomhed til statsvirksomhed", indlæg ved Nordisk Administrativt Forbunds konference 4.-6. november 1981, gengivet i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1982 nr. 3 s. 210ff.

Stikordsregister

12. selskabsdirektiv 46, 191, 193, 196, 220, 225,
228, 229, 230, 234, 236, 278, 286, 287,
307

A

A/S Danfragt 264

A/S Dyrehavsbakken 37, 78, 85, 86, 106, 119, 129,
136, 179, 188, 250, 342, 380-382

A/S Gribskovbanen 214, 309

A/S Herning-Hallen 88, 140, 141, 154, 382

A/S Hillerød-Frederiksværk-Hundested Jernbanesel-
skab 170, 214

A/S Skagensbanen 181, 246

A/S Storebæltsforbindelsen 78, 90, 239, 250

A/S Øresundsforbindelsen 78, 90, 111, 239

Aktieklasser 9, 141, 143, 168, 230

Aktieselskabet Aalborg Rutebilstation 179, 182,
261, 342

Aktieselskabet Dampskibsselskabet Øresund 86, 110,
237, 344

Aktieselskabet Hads-Ning Herreders Jernbane 309

Aktieselskabet Helsingør-Hornbæk-Gilleleje-Banen
85, 86

Aktieselskabet Lollandsbanen 107

Aktieselskabet Lyngby-Nærum Banen 181

Aktindsigt 6, 12, 31, 32, 51, 62, 326, 329-332,
423

Aktionærlån 171-172

Aktstykke 73, 76, 77, 99, 113, 133, 134, 138-140,
156, 158, 177, 178, 216, 226, 330, 385,
426
AM Pensionsservice A/S 215
Andelsselskaber 19, 120, 231, 393, 399
Anpartsselskaber 16, 18-20, 56, 72, 73, 76, 78,
120, 132, 191, 198, 231, 306, 329, 343,
387, 395, 397, 399
Ansvarsforsikring 295, 299, 407, 445
Apportindskud 9, 85, 99, 106, 148-153, 155, 157,
158, 326
Arbejdsministeriet 77
Assens-Bågø Færgen A/S 86, 102, 254

B

Bella Center A/S 170, 183, 209
Bestyrelsens beslutningsmåde 263-265
Bestyrelsens formand 11, 261-263, 285, 409, 439
Bestyrelsens forretningsorden 74, 84, 187, 265,
274, 307, 341
Bestyrelsens valg 11, 244, 262, 307
Bestyrelses- og direktionsansvar 6, 11, 24, 284,
285
Bibliotekscentralen A/S 107, 230, 342, 351
Boligministeriet 77
Børsnotering 159-165

C

Chemcontrol A/S 140, 171
Cheminova Agro A/S 323
Cheminova Holding A/S 107, 140, 160, 184, 229
Cheminova-koncernen 108, 171

D

D.O.N.G. A/S 297, 299, 482
Danish Power Consult A/S 188
Danish Telecom International A/S 239
Dannet A/S 142
Danrail Consult A/S 133, 181, 264
Dansk Bibliotekscenter A/S 107
Dansk Internationalt Miljøcenter A/S 59, 215
Dansk Jagtforsikring A/S 78, 86, 87, 129, 134,
136, 168, 188, 309, 310, 337, 342
Dansk Naturgas A/S 77, 88, 90, 153, 154
Dansk Olie og NaturGas A/S 100, 111, 137, 153,
154, 179, 199, 217, 237-239, 247, 249,
262, 265, 272, 274, 297, 299, 308, 482
Dansk Olieforsyning A/S 77, 101
Dansk Olierør A/S 77, 88, 100, 101, 130, 344
Dansk Tipstjeneste A/S 75, 101, 119, 167, 173,
179, 188, 239, 250, 262, 272, 337, 342,
382
Datacentralen A/S 36, 75, 105, 110, 184, 187, 199,
238, 266
DDL 218, 277, 279, 372
Décharge 234
Det Danske Klasselotteri A/S 43, 75, 84, 100, 105,
119, 122, 136, 149, 150, 153, 178, 189,
248, 262, 318, 322, 337, 342, 388
Det Danske Luftfartsselskab A/S 57, 78, 129, 133,
159, 186, 214, 218, 231, 239, 246, 261,
277, 279, 337, 350, 372, 379
Det Danske Stålvalseværk A/S 87, 142, 158, 168,
232, 308, 354, 382
DinBank A/S 117
Dobbeltmandat 209, 210
Driftstilskud 86

E

EF-myndigheder 12, 339
Egenkapital 9, 30, 82, 115, 137, 138, 144-147,
152, 154, 349, 363, 384-387, 391, 407,
414, 436, 446
Egne aktier 10, 162, 170, 171, 450
Eksportkreditrådet 106
Elkraft-Consult A/S 86
Energiministeriet 77, 88, 120
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen 1-4, 12, 16, 18,
20, 31, 32, 54, 62, 72, 73, 81, 114, 185,
251, 296, 307, 319, 323, 325, 326, 328,
329, 334, 338, 347, 348, 370, 394, 397,
399, 401, 405, 412, 416, 418-421, 423,
434, 447, 451, 453
Erhvervsdrivende 9, 19, 60, 68, 92, 96, 108-110,
112-115, 237, 253, 257, 266, 280, 290,
370, 383
Erstatningsansvar 24, 257, 258, 282, 288, 293,
370, 390, 407
ETA Danmark A/S 136

F

Finansloven 85, 99, 352, 353, 367, 382
Finansministeriet 40, 75, 204, 321, 322, 329, 330
Fiskeriministeriet 77
Folketingets Finansudvalg 27, 73, 77, 101, 134,
167, 173, 177, 178, 217, 218, 417, 429
Fondsejede selskaber 7, 56, 58, 240, 252
Forhøjelsesbemyndigelse 139-141
Formålsbestemmelser 108-114
Forretningsmæssigt grundlag 36, 82, 109-113, 122,
144, 146, 215, 222, 425
Forsvarsministeriet 75

Frasalg af aktier 28, 426
Fristyrelse 40, 96, 328
Funktionel uafhængighed 20, 22, 23, 68, 82, 123,
187, 199, 205-207, 222, 224, 252-258,
273, 293, 304, 308, 396
Fusion 6, 13, 17, 27, 79, 160, 171, 178, 238, 310,
325, 371-375, 377, 378, 417, 429
Fyns Telefon A/S 90, 107, 238, 248, 285
Fællesskabsret 19, 91, 100, 112, 116, 147, 148,
154-156, 162, 223, 288, 326, 339-341,
391, 445

G

Generalforsamling/bestyrelse 10, 190
Generalforsamlingens kompetence 199, 207, 220, 221
Generalforsamlingsbeslutninger 235, 240, 295
GiroBank A/S 34, 36, 77, 83, 88, 102, 105, 117,
118, 122, 125, 137, 140, 151, 157, 160,
167, 180, 181, 199, 208, 238, 246, 248,
265, 281, 308, 315, 316, 322, 335, 336,
353, 371, 388
Granskning 13, 31, 32, 310, 369, 370, 414, 420,
421, 422, 453
Greenlandair Charter A/S 107, 261, 303
Grønlandsfly A/S 59, 86, 107, 141, 179, 186, 261,
303, 304
Gældskonvertering 153-156

H

Habilitetskrav 11, 260, 261
Holdingselskab 53, 59, 94, 108, 123-127, 149, 151,
224
Hæftelsesforhold 384, 388-391

Høng-Tølløse Jernbane A/S 181

I

Indenrigsministeriet 76

Indløsningsret 180-182

Industriministeriet 331

Inhabilitet 11, 265, 266, 268-272, 406, 407

Instruktionsbeføjelse 24, 25, 51, 60, 65, 70, 163,
207, 257, 269, 277, 288-294, 298, 389

Interessentskaber 19, 81, 132, 397, 399

J

Jernbanedirektivet 68, 81, 97, 98, 103, 126, 137,
146, 147, 162, 191, 200, 206, 207, 222,
227, 249, 250, 253, 288, 294, 302, 306,
319, 349, 385, 397

Justitsministeriet 76, 280, 281, 288, 290, 295,
327, 478

Jydsk Telefon-Aktieselskab (JTAS) 123, 139, 149,
159, 168, 180, 194, 230, 239, 246, 339,
340

K

Kapitaltilførselsafgift 90

Kirkeministeriet 76

K.K. Miljøteknik A/S 78, 159, 309, 310

Kommanditselskaber 132, 399

Kommunalt ejede selskaber 57, 58, 78

Kommunekemi A/S 78, 88, 168, 309, 310

Kommunernes Pensionsforsikring A/S 38, 100, 107,
117, 167, 250

Kommunikationsministeriet 177
Koncernreglerne 291, 396
Kulturministeriet 78
Københavns Frihavns- og Stevedoreselskab A/S 90,
102, 109, 172, 186, 229, 272, 350
Københavns Lufthavne A/S 78, 90, 99, 105, 109,
118, 129, 137, 153, 178, 187, 194, 237,
262, 275, 314
Københavns Telefon Aktieselskab (KTAS) 123, 142,
149, 180, 194, 230, 239, 246, 339, 340

L

Landbrugsministeriet 76, 87, 129, 135, 188, 337
Ledelsens uafhængighed 200, 287, 302
Likvidation 13, 129, 142, 179, 264, 310, 376, 379,
380, 381, 382

M

Medarbejderrepræsentation 26, 143, 245, 247, 248,
250, 319, 321
Medarbejdervalg 247, 310
Miljøministeriet 78, 120, 129, 188
Ministeransvarlighed 295
Minoritetsaktionærer 60, 103, 182, 251, 287, 340
Minoritetsrettigheder 12, 309
Misbrug af dominerende stilling 92, 93
Monopol 41, 67, 82, 91-93, 263, 375
Myndighedssamtykke 11, 236, 237, 239

N

Navneaktier 174, 175
Negotiabilitet 10, 176
NESA A/S 115, 160, 344
Nunaoil A/S 102, 138, 179, 262, 265, 272, 309, 310

O

Odsherreds Jernbane A/S 181
Offentlig støtte 90
Offentlighed 6, 12, 32, 210, 216, 218, 307, 326,
329, 330, 332, 423, 447
Omsættelighedsbegrænsninger 177-180
Oplysningsforpligtelser 334, 397
Opløsning 199, 236-239, 327, 379-383, 384-387
Opløsningsprovenu 381, 382
Oprettelsesmåde 134, 135
Overskudsanvendelse 166, 167, 169, 170
Overskudsdeling 26, 160, 323, 424, 449

P

Padborg Godsregistrering A/S 182, 310, 342, 380
Padborg Stevedore Kompagni A/S 342
Parlamentarisk kontrol 23, 28, 31, 47, 71, 203,
224, 225, 228, 238, 305, 333, 338, 351,
377, 378, 397
Politisk afspejling 23, 24, 27, 32, 39-42, 44, 50,
130, 185, 201, 202, 215, 216, 227, 251,
252, 253, 255, 256, 273, 297-299, 304,
346, 347, 384, 385, 388, 389, 393, 395,
412, 435

Privatbaner 59, 85, 114, 115, 142, 154, 170, 181,
186, 199, 239, 246, 272, 337, 344, 345,
353

Privatisering 37, 43, 44, 50, 68, 132, 134, 177,
314, 329, 330, 388, 426, 475

R

Regelgrundlaget 51, 83

Registreringsmyndighed 16, 327

Regnskab 28, 299, 343, 345, 349, 357, 389, 418,
432, 450

Regnskabsstandarder 30, 212, 233, 347, 366, 418,
419, 422, 451, 452

Regnskabsår 342, 418, 450

Repræsentantskab 24, 27, 32, 120, 210, 213-219,
229, 230, 250, 255, 256, 273, 274, 299,
311, 334, 370, 408, 409, 414-416, 420,
424, 437-439

Revision 11, 28-30, 47, 48, 80, 210-212, 245, 275,
345, 351-353, 355-359, 361, 363-365, 418,
420, 450, 480

Revisorer 12, 13, 29, 30, 48, 76, 211, 213, 234,
350, 351-353, 357, 362, 365, 390, 418,
432, 452

Rigsrevisionen 6, 12, 47, 52, 62, 64, 67, 80, 84,
201, 211, 266-268, 290, 294, 338, 342,
347, 352-355, 362, 366, 367, 390, 394,
480, 482, 483

Rigsrevisor 28-31, 38, 48, 52, 61, 68, 80, 211,
240, 270, 299, 300, 307, 336, 345, 348,
351-369, 390, 392, 394, 395, 397, 408,
416, 418-422, 433, 446, 452, 453, 482

S

SAS Trading Holding A/S 107
Scandlines A/S 179, 264
Selskabsskat 90, 91, 100
Selvstændigt ledelses-skøn 195-197
Skatteministeriet 75, 105
Socialministeriet 78
Spaltning 6, 13, 17, 79, 160, 178, 325, 371, 376,
377, 378, 417, 429
Spørgsmålsret 232-233
Statens Konfektion A/S 36, 75, 87, 105, 134, 320
Statsejede selskaber 18, 56, 60, 348, 376
Statsligt tilgodehavende 152
Statsministeriet 75
Statsrevisorerne 28, 67, 280, 299, 352, 361, 369,
408, 446, 482, 483
Statsvirksomhed 12, 19, 25, 35, 38-40, 49, 50, 69,
87, 99, 105, 106, 123, 134, 147, 150,
152, 157, 158, 200, 223, 268, 294, 313,
314, 317, 322, 324, 331, 335, 339, 345-
348, 366, 384, 388, 419, 422, 484
Stemmeret 11, 28, 61, 127, 201, 216, 225, 228-231,
261, 434
Stifterne 132
Sund og Bælt Holding A/S 34, 78, 90, 179, 187,
194, 238, 266, 272, 343
Sundhedsministeriet 77
Særlovsmyndigheder 335-338

T

Tarco A/S 107, 140, 158, 183
Tarco-koncernen 108, 171
Tarconord A/S 373

Tavshedspligt 11, 22, 27, 60, 219, 232, 274, 275,
 279, 280, 296, 409, 415, 437, 439, 484
 Tegningsbeføjelse 284-285
 Tele Danmark A/S 34, 36, 57, 77, 90, 99, 101, 107,
 111, 119, 123, 124, 137, 149, 150, 153,
 159, 180, 184, 186, 194, 230, 238, 239,
 315, 337, 339, 340, 344
 Tele Sønderjylland A/S 90, 105, 128, 238, 285,
 315, 318
 Telecom A/S 90, 99, 105, 128, 150, 238, 285, 315
 Tilsynsmyndighed 327, 328, 362
 Tjenestemænd 21, 22, 25, 38, 60, 61, 128, 163,
 256-258, 267, 268, 282, 291, 292, 313-
 317, 388, 389, 396, 410, 448
 Trafikministeriet 78, 214, 231, 344
 TV 2 Reklame A/S 88, 90, 101, 111, 118, 136, 137,
 179, 232, 260, 337

U

Udbytte 5, 10, 142, 166, 168, 169, 183, 239, 381,
 430, 452
 Udenrigsministeriet 75
 Udleveringspligter 366, 419
 Udpegningsret 248, 259, 307, 310-312, 405
 Underretningspligt 276, 277, 279, 290, 294
 Undervisningsministeriet 76

V

Vemb-Lemvig-Harboøre (Thyborøn) Jernbaneselskab
 106, 142, 154, 309
 Vestbanen A/S 142, 154
 Vidtrækkende dispositioner 198-203, 372

Virksomhedsoverdragelse 17, 25, 126, 317-319, 410,
448

Ø

Økonomiministeriet 75

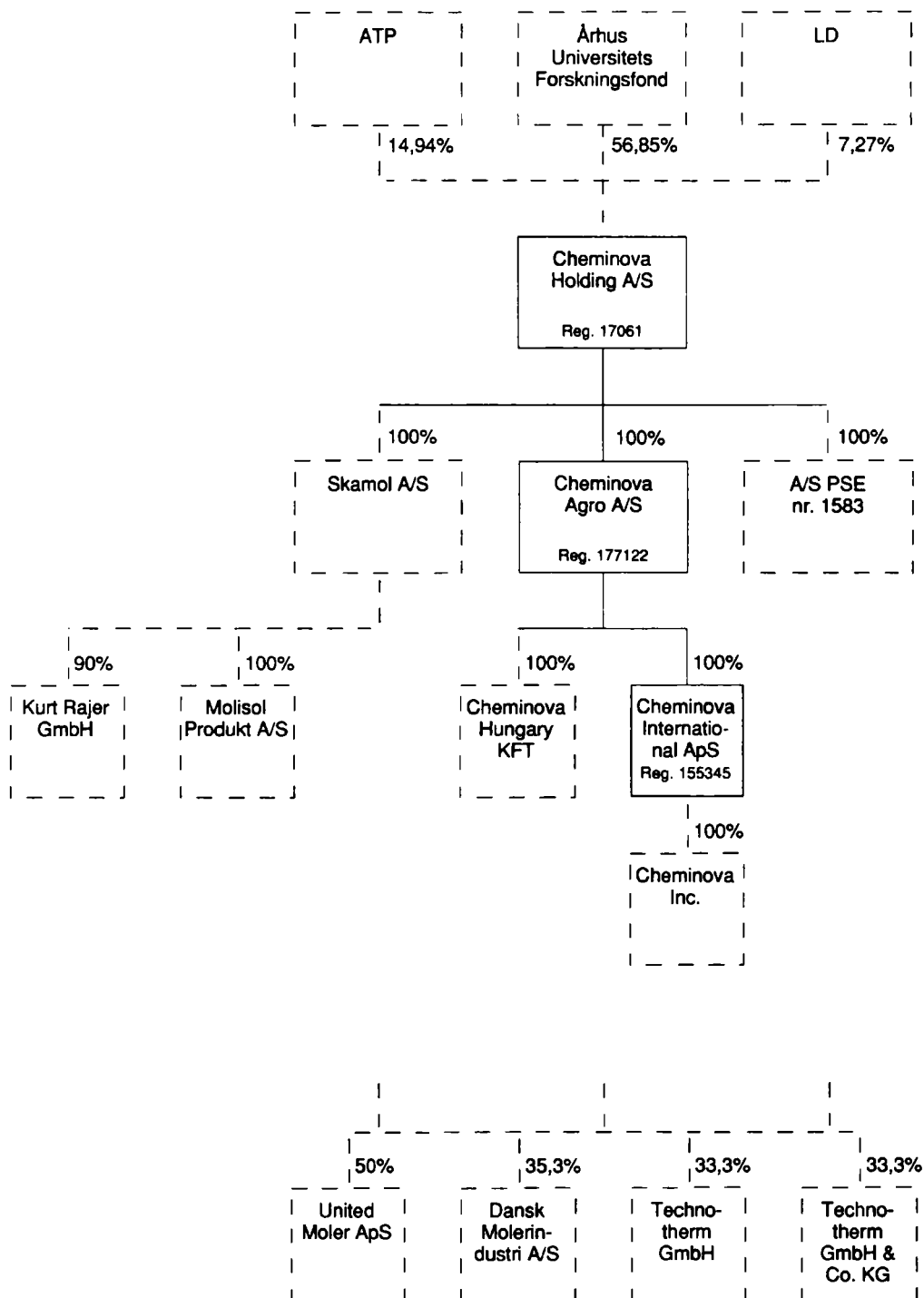
Økonomisk evalueringsenhed 21, 130, 203, 204, 206,
365, 402, 424

Østbanen A/S 170, 181

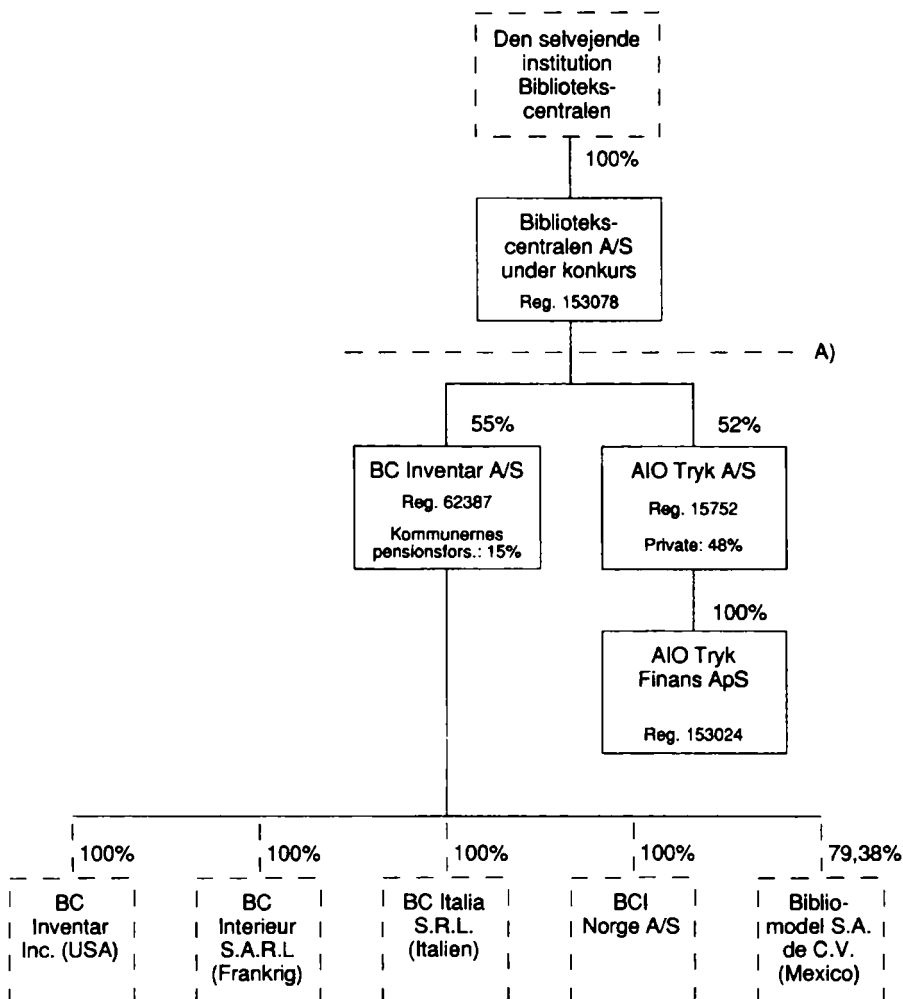
Å

Århus Genbrugsselskab A/S 78, 138, 254

Bilag til redegørelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
 fra professor dr. jur. Erik Werlauff om
 statslige aktieselskaber. November 1992.

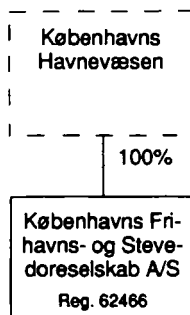


Bilag til redegørelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
 fra professor dr. jur. Erik Werlauff om
 statslige aktieselskaber. November 1992.



- A) Bibliotekscentralen A/S' datterselskaber er i forbindelse med selskabets konkurs frasolgt.
 BC Inventar A/S er solgt for kr. 1 til MH Stålmøbler A/S, der er et selskab i I.T.H.
 Koncernen, og AIO Tryk A/S er solgt for kr. 1 til selskabets ledelse.

Bilag til redegørelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
fra professor dr. jur. Erik Werlauff om
statslige aktieselskaber. November 1992.



EJERANDEL FORDELT PÅ AKTIONÆRGRUPPER

SELSKABETS NAVN:	REG.NR.:	STATEN:	KOMMUNAL PRIVATE:	STATSEJET MO- DERSELSKAB:	KOMMUNALT MO- DERSELSKAB:	ANDRE:
			SEKTOR:			
JYDSK TELEFON-AKTIE- SELSKAB	711				ca. 100%	
ØSTBANEN A/S	1.378	24,50%	25,78%	49,72%		
AKTIESELSKABET - HADS- NING HERREDERS JERN- BANE	2.192		64,76%	35,24%		
TARCO A/S	3.330		ca. 80%	ca. 20%		
AKTIESELSKABET DAMP- SKIBSSELSKABET ØRE- SUND	3.615	100%				
KØBENHAVNS TELEFON AKTIESELSKAB	3.680				ca. 100%	
AKTIESELSKABET HELSING- ØR-HORNBÆK-GILLELÆJE- BANEN	4.035	54%	26,70%	19,30%		
HØNG-TØLLØSE JERN- BANE A/S	4.283	50%	46,75%	3,25%		
VESTBANEN A/S	4.292	53,01%	46,99%			
ODSHERREDS JERNBANE A/S	4.370	50,01%	46,18%	3,81%		
DET DANSKE LUFT- FARTSSELSKAB A/S	4.556	ca. 50%		ca. 50%		
VEMB-LEMVIG-HARBOØRE (THYBORØN) JERNBANESEL- SKAB AKTIESELSKAB	5.534	70,42%	28,20%	1,38%		

EJERANDEL FORDELT PÅ AKTIONÆRGRUPPER

SELSKABETS NAVN:	REG.NR.:	STATEN:	KOMMUNAL SEKTOR:	PRIVATE:	STATSEJET MO- DERSELSKAB:	KOMMUNALT MO- DERSELSKAB:	ANDRE:
AKTIESELSKABET LYNGBY- NÆRUM BANEN	6.434	34,50%	48,40%	17,10%			
AKTIESELSKABET AALBORG RUTEBILSTATION	11.442	8,20%		91,80%			
A/S SKAGENSBRANEN	11.536	66,67%	33,15%	0,18%			
NESA A/S	14.680		78,75%	6,92%			
AIO TRYK A/S 1)	15.752			48%			52% BIBLIOTEKSCEN- TRALEN A/S u/kon- kurs
AKTIESELSKABET HJØR- RING PRIVATBANER	15.821	57,27%	42,05%	0,68%			
DET DANSKE STÅLVALSE- VÆRK A/S	16.101	30%		52,74%			
CHEMINOVA HOLDING A/S	17.061			43,15%			56,85% ÅRHUS UNIVERSITETS FORSKNINGSFOND
A/S HERNING-HALLEN	18.606		49,70%	50,30%			
A/S GRIBSKOVBANEN	18.942	60,92%	29,34%	9,74%			
A/S HILLERØD-FREDERIKS- VÆRK-HUNDESTED JERNBA- NESELSKAB	19.025	57,44%	37,81%	2,84%			
DANSK TIPSTJENESTE A/S	21.288	80%		20%			1,91% EGNE AKTIER
AKTIESELSKABET LOL- LANDSBANEN	25.641	50%	50%				

EJERANDEL FORDELT PÅ AKTIONÆRGRUPPER

SELSKABETS NAVN:	REG.NR.:	STATEN:	KOMMUNAL PRIVATE:	STATSEJET MO- DERSELSKAB:	KOMMUNALT MO- DERSELSKAB:	ANDRE:
GRØNLANDSFLY A/S	30.672	25%		37,50%		37,50% GRØNLANDS HJEMMESTYRE
SAS SERVICE PARTNER A/S	31.922			100%		
SAS TRADING HOLDING A/S	33.398			100%		
BELLA CENTER A/S	35.643	14,92%	19,23%	20,54%		13,28% NATIONAL- BANKEN
SAS CARGO CENTER A/S	37.530			100%		
SAS SERVICE PARTNER VIRKSOMHEDSRESTAURAN- TER A/S	38.193			100%		
PADBORG GODSREGISTRE- RING A/S	45.319	0,80%		99,20%		
A/S DYREHAVSBAKKEN	46.015	50%		50%		
DANAIR A/S	47.109			43%	57%	
DANSK OLIE OG NATUR- GAS A/S	48.873	100%				
KOMMUNEKEMI A/S	48.982		100%			100% GRØNLANDS- FLY A/S
GREENLANDAIR CHAR- TER A/S	49.489					
ASSENS-BÅGØ FÆRGEN A/S	60.702		74,64%			
BC INVENTAR A/S ²⁾	62.387			30%		55% BIBLIOTEKSCEN- TRALEN A/S u/kon- kurs

EJERANDEL FORDELT PÅ AKTIONÆRGRUPPER

SELSKABETS NAVN:	REG.NR.:	STATEN:	KOMMUNAL PRIVATE:	STATSEJET MO- DERSELSKAB:	KOMMUNALT MO- DERSELSKAB:	ANDRE:
KØBENHAVNS FRIHAVNS- OG STEVEDORESELSKAB A/S	62.466					100% KØBENHAVNS HAVNEVÆSEN
DANSK OLIEFORSYNING A/S	63.084			100%		
DANISH TELECOM INTER- NATIONAL A/S	63.428			100%		
DANISH POWER CON- SULT A/S	63.608				100%	
DANSK OLIERØR A/S	64.026			100%		
DANSK OLIE- OG GAS- PRODUKTION A/S	66.108			100%		
FLONIDAN GAS DIVISION A/S	66.320		50%		50%	
COPENHAGEN AIRPORT RESTAURANTS A/S	66.417			100%		
SAS HOTELS A/S DANMARK	67.607			100%		
DANSK NATURGAS A/S	67.632			100%		
DANISH INFORMATION SY- STEMS A/S	67.929		100%			
NUNAOIL A/S	68.116	50%				50% GRØNLANDS HJEMMESTYRE
SAS FALKONER CENTER A/S	102.403			100%		
CHEMCONTROL A/S	105.599		> 50%		> 25%	

EJERANDEL FORDELT PÅ AKTIONÆRGRUPPER

SELSKABETS NAVN:	REG.NR.:	STATEN:	KOMMUNAL PRIVATE:	STATSEJET MO-	KOMMUNALT MO-	ANDRE:
		SEKTOR:	DERSELSKAB:	DERSELSKAB:	DERSELSKAB:	
COPENHAGEN AIRLINE CATERING A/S	106.693			100%		
SAS SERVICE PARTNER OFF- SHORE & INDUSTRIAL CATE- RING A/S	109.239			100%		
DANKEMI APS	109.437				100%	
BELLA CENTER SERVI- CES A/S	110.339			100%		
A/S DANFRAGT I LIKVI- DATION	151.084	33 1/3%	66 2/3%			
AIO TRYK FINANS APS	153.024					100% AIO TRYK A/S ¹⁾
BIBLIOTEKSCENTRALEN A/S <u>under konkurs</u>	153.078					100% DEN SELV- EJENDE INSTITU- TION BIBLIO- TEKSCENTRALEN
KOMBI DAN A/S	153.875	33 1/3%	66 2/3%			
DANNET A/S	154.147		50%	50%		
CHEMINOVA INTERNATIO- NAL APS	155.345					100% CHEMINOVA AGRO A/S
SOIL RECOVERY A/S	155.564		16%		84%	
A/S STOREBÆLTSFOR- BINDELSEN	158.205				100%	
TV 2 REKLAME A/S	158.389	100%				

EJERANDEL FORDELT PÅ AKTIONÆRGRUPPER

SELSKABETS NAVN:	REG.NR.:	STATEN:	KOMMUNAL PRIVATE:	STATSEJET MO- DERSELSKAB:	KOMMUNALT MO- DERSELSKAB:	ANDRE:
SEKTOR:						
KP ÆLDRE-BYG I A/S	158.994				100%	
KP BOLIG-BYG I A/S	158.995				100%	
ELSAMPROJEKT A/S	159.481	100%				
TARCONORD A/S	161.080		50%		50%	
KP ERHVERVS-BYG I A/S	161.574				100%	
TARCO ENERGI A/S	162.183				100%	
TARCO ENTERPRISE A/S	162.184				100%	
TARCO VEJ A/S	162.185				100%	
ELKRAFT-CONSULT A/S	162.888	100%				
WATERGROUP A/S	165.982		30,14%		34,93	34,93% LØNMODTA- GERNES DYRTIDS- FOND
K.K. MILJØTEKNIK A/S	169.449		40,50%		59,50	
COPENHAGEN DUTY-FREE DISTRIBUTION A/S	171.857			100%		
KOMMUNERNES PENSIONS- FORSIKRINGS AKTIE- SELSKAB	172.841	50%				50% FORSKELLIGE FAGFORBUND
DANSK JAGTFORSIKRING A/S	172.927	51%	49%			
KTAS ERHVERV A/S	176.320			100%		

EJERANDEL FORDELT PÅ AKTIONÆRGRUPPER

SELSKABETS NAVN:	REG.NR.:	STATEN:	KOMMUNAL PRIVATE:	SEKTOR:	STATSEJET MO- KOMMUNALT MO- DERSELSKAB:	DERSELSKAB:	ANDRE:
CHEMINOVA AGRO A/S	177.122						100% CHEMINOVA HOLDING A/S
KOMMUNE LEASING A/S	178.132		100%				
SAS SERVICE PARTNER RESTAURANTER A/S	178.149				100%		
TELE SØNDERJYLLAND A/S	179.853				100%		
ÅRHUS GENBRUGSSEL- SKAB A/S	180.429		100%				
DANSK INTERNATIONALT MILJØCENTER A/S	183.863		5%	25%		70%	
PMF-PENSION FOR- SIKRINGSAKTIESELSKAB	187.011					100%	
KØBENHAVNS LUFTHAV- NE A/S	190.453	100%					
DRIFTSSELSKABET IDRÆTSPARKEN A/S	190.600		50%	50%			
PADBORG STEVEDORE KOMPAGNI A/S	191.915	0,32%		99,68%			
TELECOM A/S	193.312				100%		
FYNS TELEFON A/S	193.374				100%		
TELE DANMARK A/S	193.447	93,68%					
SCANDINAVIAN FERRY LINES A/S	195.473	50%					50% SCANDINAVIAN FERRY LINES AB

EJERANDEL FORDELT PÅ AKTIONERGRUPPER

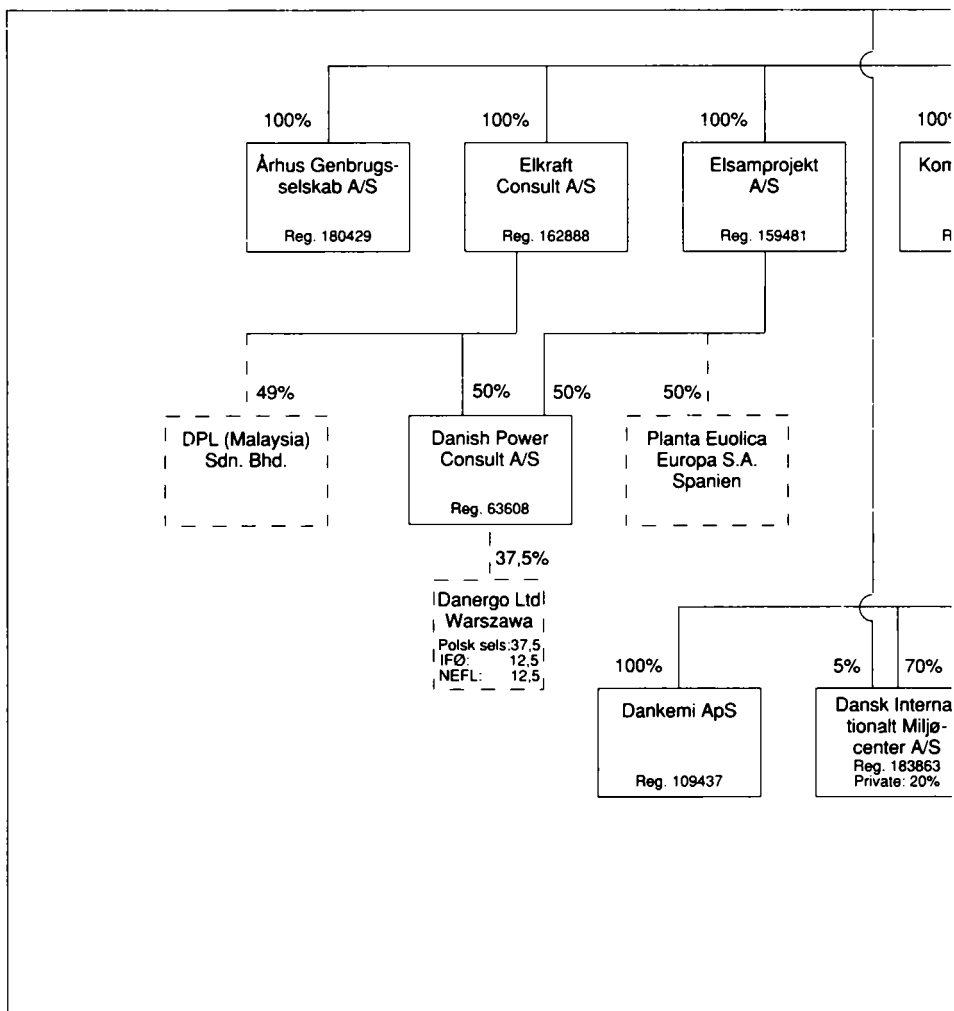
SELSKABETS NAVN:	REG.NR.:	STATEN:	KOMMUNAL PRIVATE:	SEKTOR:	STATSEJET MO- DERSELSKAB:	KOMMUNALT MO- DERSELSKAB:	ANDRE:
AM PENSIONSSERVICE A/S	196.430				50%		50% HK
GIROBANK A/S	198.044	100%					
DANSK BIBLIOTEKS- CENTER A/S	199.040		66 2/3%	33 1/3%			
DK EJENDOMSSKAB A/S	199.429				50%		50% PENSIONS- KAS- SEN FOR BUPL
DINBANK A/S	199.840						
DATACENTRALEN A/S	200.481	100%			75%		25% PENSIONS- KAS- SEN FOR BUPL
DANRAIL CONSULT A/S	201.752	33 1/3%		66 2/3%			
SUND OG BÆLT HOL- DING A/S	202.648	100%					
A/S ØRESUNDSFORBIN- DELSEN	203.167				100%		
FAGPENSION FOR- SIKRINGSAKTIESELSKAB	203.449					100%	
ETA DANMARK A/S	204.797	100%					
A/S EKR EKSPORTKREDIT- FORSIKRINGSSKAB	205.666	100%					
NORDIC DATAPOST A/S	206.087	25%					75% ØVRIGE NOR- DISKE POSTVÆSE- NER

EJERANDEL FORDELT PÅ AKTIONÆRGRUPPER

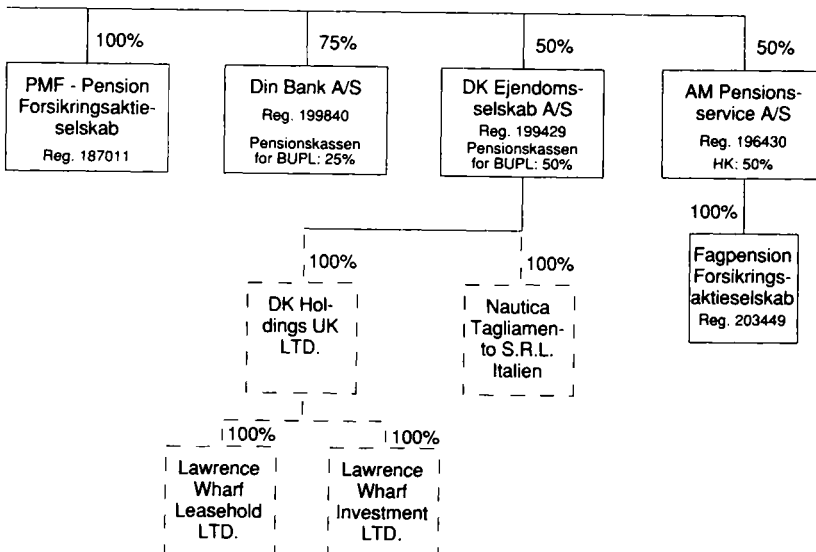
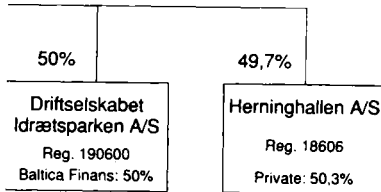
SELSKABETS NAVN:	REG.NR.:	STATEN:	KOMMUNAL PRIVATE:	STATSEJET MO-	KOMMUNALT MO-	ANDRE:
			SEKTOR:	DERSELSKAB:	DERSELSKAB:	

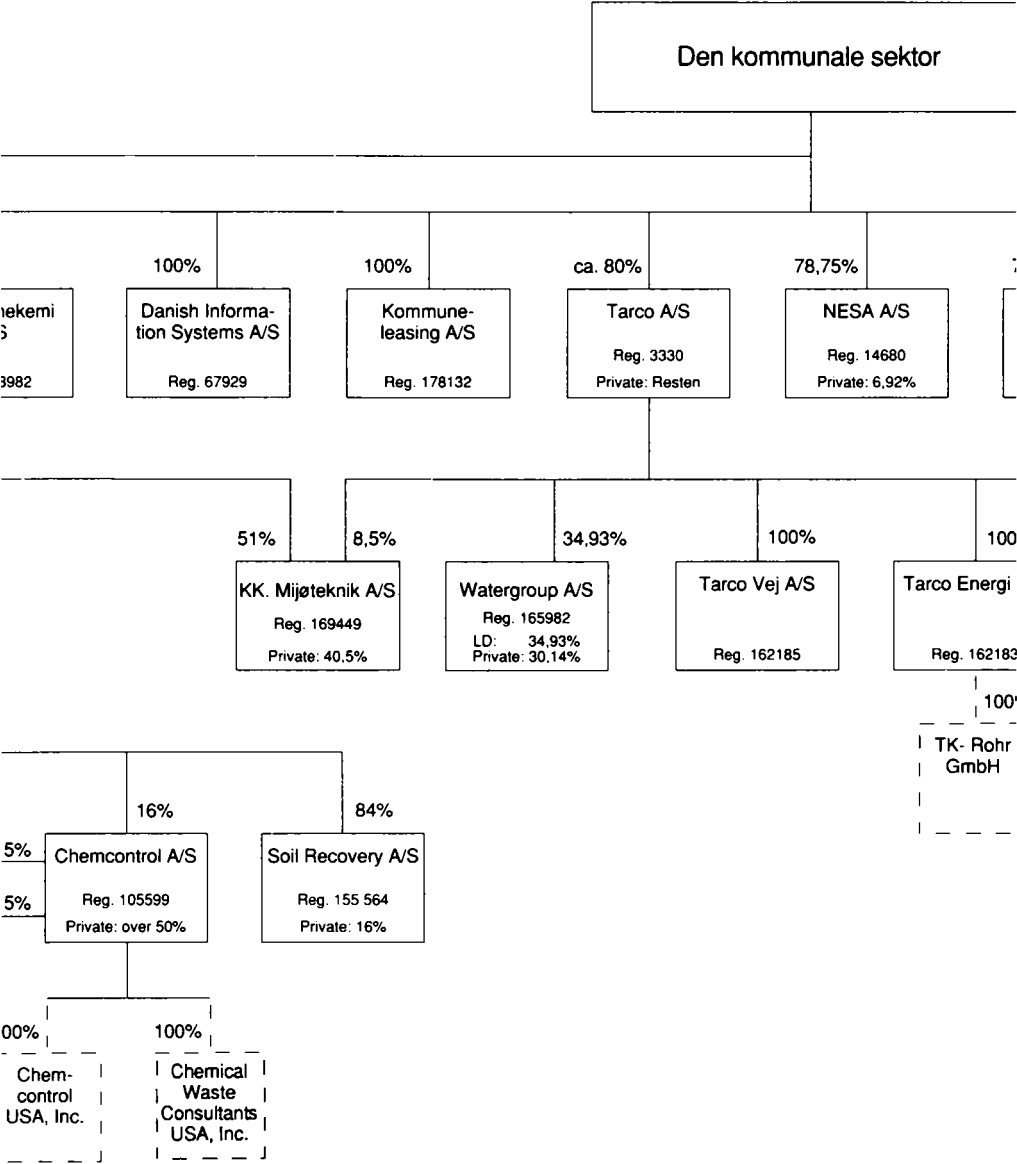
DET DANSKE KLASSELOT-		
TERI A/S	206.168	100%
STATENS KONFEKTION A/S	206.198	100%

Bilag til redegørelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
fra professor dr. jur. Erik Werlauff om
statslige aktieselskaber. November 1992.

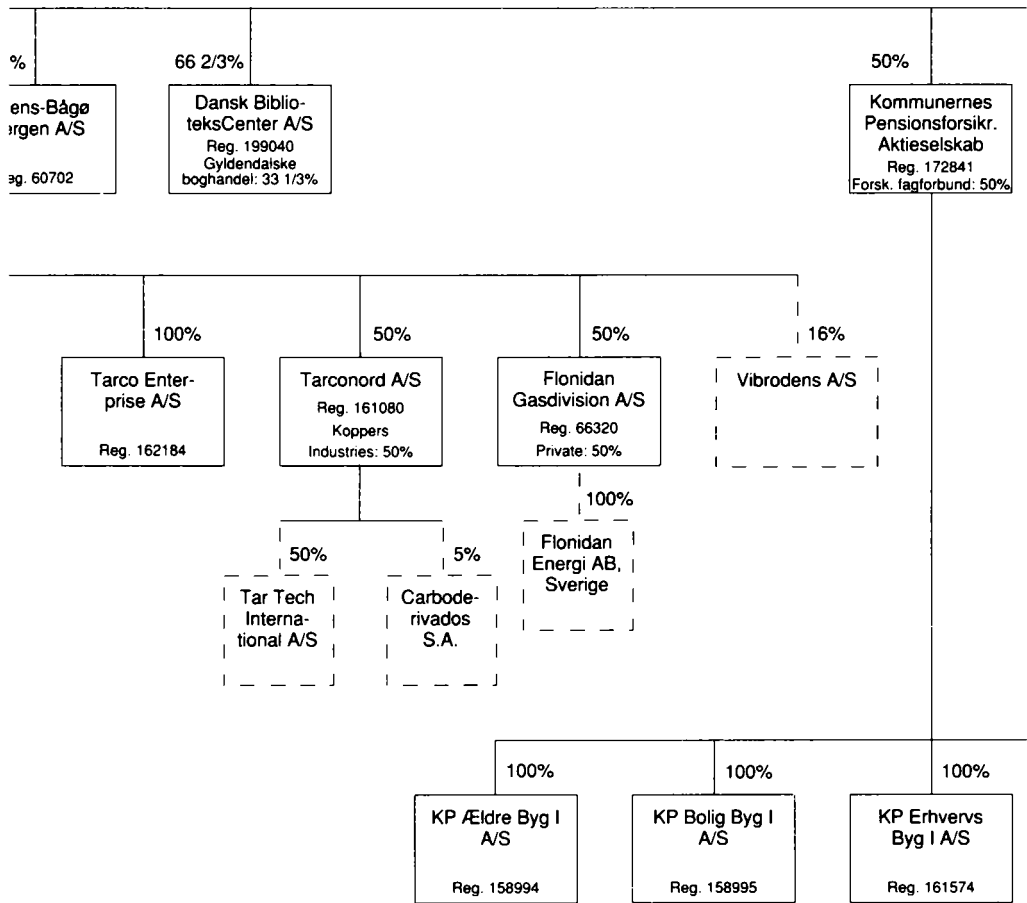


Minoritetsaktieposter

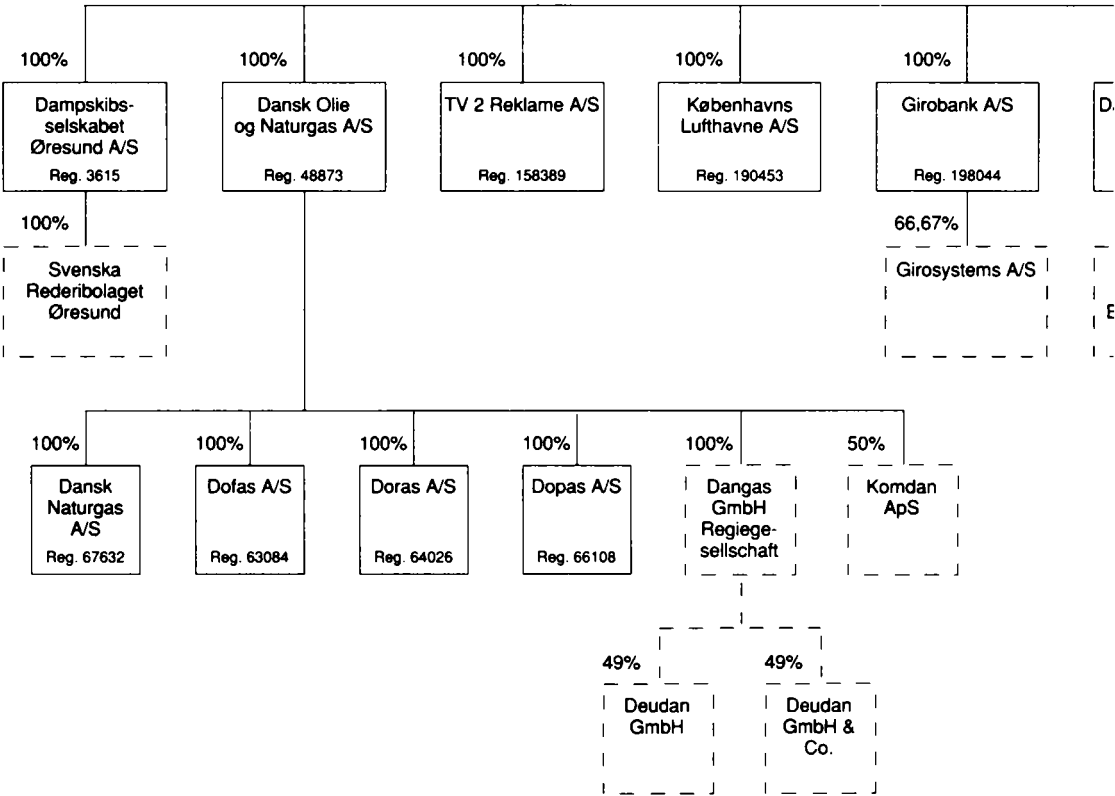




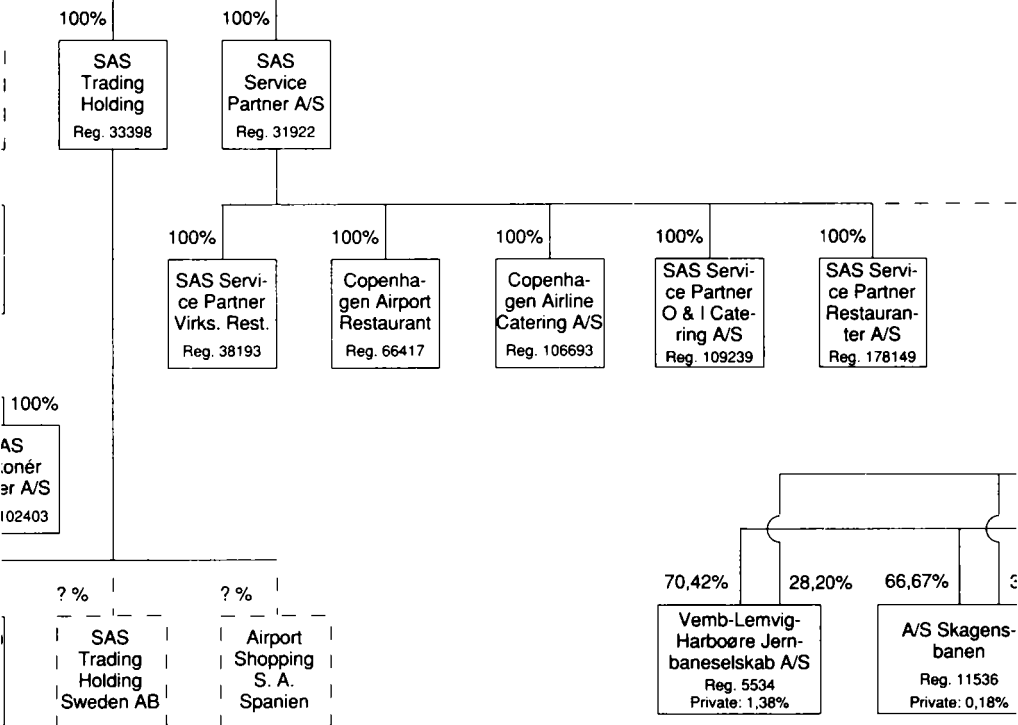
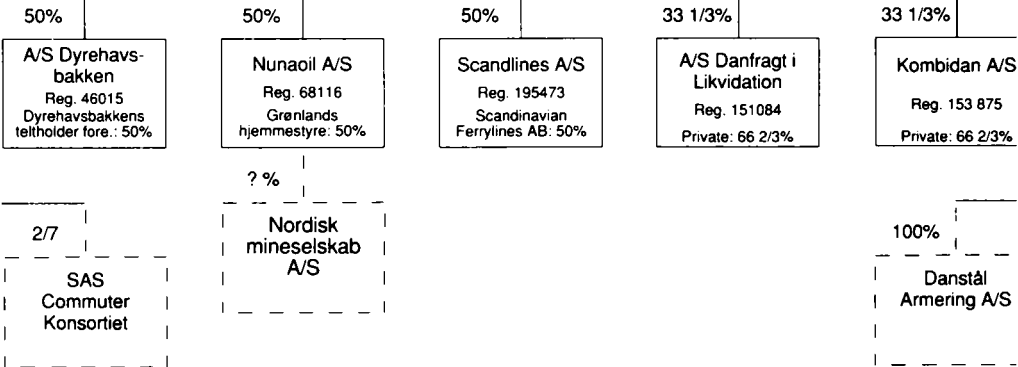
Majoritetsaktieposter

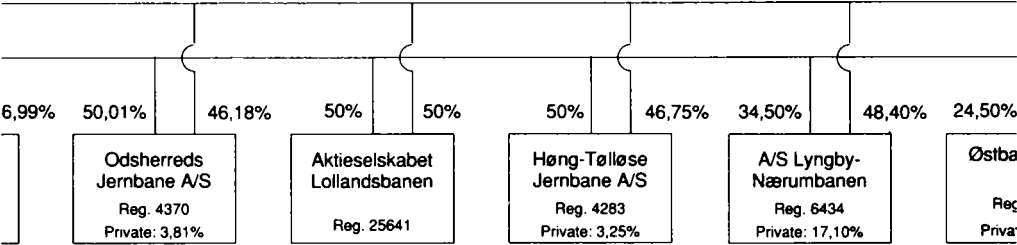
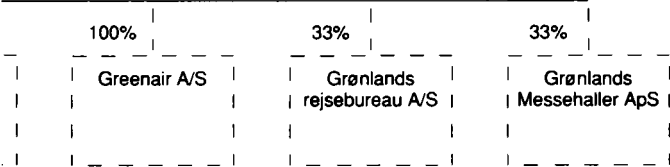
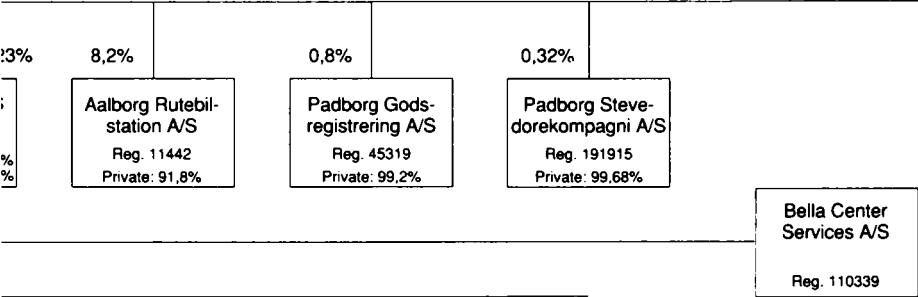


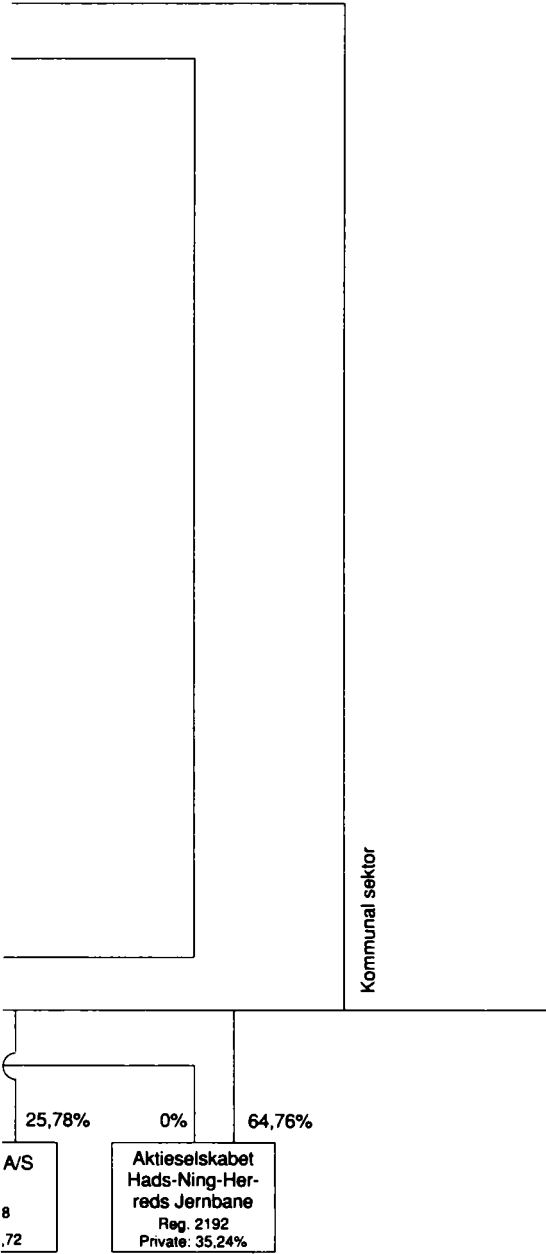
Bilag til redegørelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
fra professor dr. jur. Erik Werlauff om
statslige aktieselskaber. November 1992.



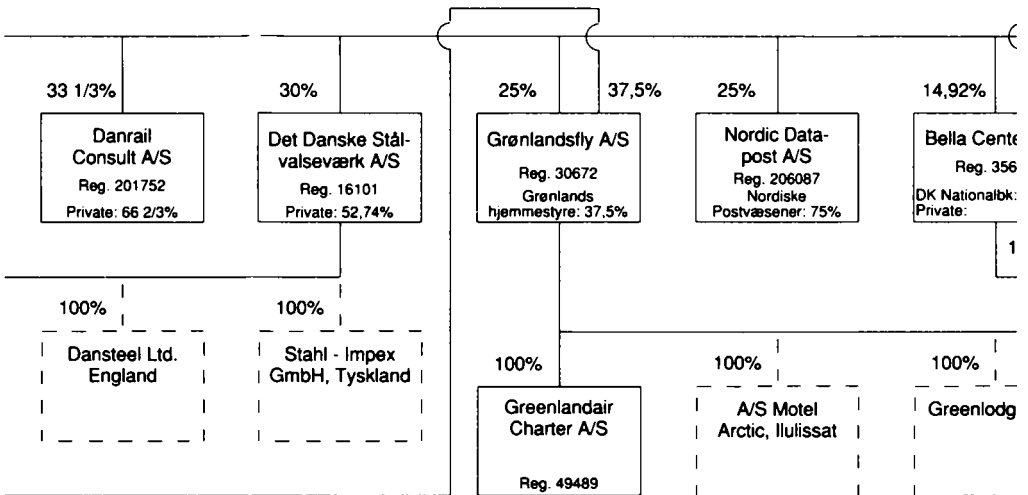
Den Danske Stat







Minoritetsaktieposter



ca. 50 datter-selskaber i ind- og udland

