


INDENRIGSMINISTERIET

Nykøbing F. Byråd
Rådhuset
Dronningensgade 30
4800 Nykøbing F.

Dato 11. november 1996
Kontor 4. k.
Sag nr. 1995/122/369-4
Sagsbeh. vgp

I brev af 12. september 1995 (j.nr. 13.03.01 K03) har Nykøbing F. Byråd klaget til Indenrigsministeriet over, at Tilsynsrådet for Storstrøms Amt i brev af 31. august 1995 har udtalt, at det er tilsynsrådets opfattelse, at borgmester Poul-Henrik Pedersen, der tillige er bestyrelsesformand for I/S REFA, er inhabil ved byrådets behandling af en sag om et affaldsbaseret kraftvarme-projekt i Nykøbing F. Kommune.

Der fremgår af sagen, at Nykøbing F. Byråd på sit møde den 7. februar 1995 som punkt 36 på dagsordenen skulle tage stilling til spørgsmålet om, hvorledes der videre skulle forhandles om omlægning til kraftvarmeproduktion i Nykøbing F. Kommune på baggrund af en såkaldt specifik forudsætningskrivelse fra Energistyrelsen i henhold til varmforsyningsloven § 9.

I Energistyrelsens brev af 25. februar 1992 anføres bl.a. følgende:

"Kommunalbestyrelsen skal anmode SEAS A/S om at deltage i projektudarbejdelsen i samarbejde med Nykøbing Falster kommunale varmforsyning, Nykøbing Falster kommunale elforsyning og REFA I/S, således at der kan udarbejdes et fælles projekt af fjernvarmeværket, elforsyningen, affaldsforbrændingsanlægget og elselskabet.

Såfremt fjernvarmforsyningen ønsker at forestå projektudarbejdelsen alene, skal kommunalbestyrelsen anmode elselskabet om at udarbejde sit eget projektforslag, såfremt det kan anses for

hensigtsmæssigt med henblik på at sikre omstillingens gennemførelse inden for de angivne retningslinier.

Der skal rapporteres til kommunalbestyrelsen og Energistyrelsen om projektudarbejdelsen, når forprojektet er udarbejdet, eller såfremt projektbehandlingen ikke skrider planmæssigt frem. Forprojektet skal angive det valgte anlægskoncept, varmemarked, varme- og evt. eleffekt, brændselsanvendelse og tidsplan for projektets realisering.

Det skal af det endelige projektforslag fremgå, om Nykøbing Falster kommunale varmeforsyning, affaldsselskabet REFA I/S, elselskabet eller andre vil forestå gennemførelsen af projektet."

Af sagsfremstillingen til dagsordenspunktet fremgår det, at der efter fremsendelse af et revideret forslag til fortsat samarbejde om kraftvarmeprojektet fra I/S REFA skulle tages stilling til, hvorvidt Nykøbing F. Kommune skulle acceptere forhandlingsoplægget, acceptere dette som grundlag for videre forhandlinger eller skulle afvise I/S REFA's forhandlingsoplæg.

I oplægget af 18. januar 1995 fra I/S REFA anførtes bl.a.:

"I/S REFA's bestyrelse drøftede overnævnte sag på det ordinære bestyrelsesmøde torsdag den 12. januar 1995, hvorunder Deres skrivelse af 24. november 1994 med forslag til fysisk udformning, ejerskab, daglig ledelse og varmepriser blev drøftet.

I/S REFA's bestyrelse ønskede imidlertid ikke en ændring af den nuværende ejerstruktur, hvori I/S REFA, jævnfør vedtægterne, forestår alle former for affaldsbehandling, herunder forbrænding af affald med energiudnyttelse for de ni interessenter og 4 associerede kommuner.

Der viste sig derimod en forståelse for Nykøbing F. kommune's fortsatte ønske om en endnu lavere varmepris end hidtil indikeret af I/S REFA, selvom dette naturligvis resulterer i en højere affaldsforbrændingspris for alle brugere, herunder naturligvis også Nykøbing F. kommune's erhvervsliv og øvrige borgere.

Bestyrelsen besluttede derfor at tilbyde Nykøbing F. kommune den producerede varme fra et kraftvarmeværk, ejet af I/S REFA, for kr...../Gcal (prisniveau 1992).

.....

En korrigerende af den samlede økonomi baseret på en sådan varmepris resulterer i en affaldsforbrændingspris på kr. ... pr. ton (prisniveau 1992). Denne pris gælder for såvel erhvervslivet som kommunernes leverancer af dagrenovation og øvrigt brændbart affald.

.....

Bestyrelsen for I/S REFA vedstår sit tilsagn vedrørende bestyrelsesrepræsentation der, jævnfør vor skrivelse af 19.04.1993, indebærer at Nykøbing F. kommune kan indsætte 3 medlemmer i I/S REFA's bestyrelse.

Vi håber at vort reviderede forslag til et fortsat samarbejde omkring affaldsbehandling og energiproduktion vil have Deres interesse."

Forvaltningen forelagde sagen for udvalget for teknik og miljø for at det kunne tage stilling til, hvorvidt I/S REFA's forslag skulle accepteres som grundlag for videre forhandlinger, eventuelt med fortsat assistance fra en konsulent, hvorvidt forslaget ikke burde accepteres som forhandlingsgrundlag, eller hvorvidt der burde iværksættes en undersøgelse af mulighederne for og konsekvenserne af at gennemføre omstillingen til kraftvarme uden medvirken fra I/S REFA.

Økonomiudvalget indstillede til byrådet at fortsætte forhandlingerne med I/S REFA om vilkårene og anbefalede samtidig, at der blev iværksat en undersøgelse af mulighederne for og konsekvenserne af at gennemføre en omstilling til kraftvarme med og uden medvirken fra I/S REFA.

På byrådsmødet blev såvel borgmester Poul-Henrik Pedersen som viceborgmester Bent Jørgensen, der er bestyrelsesmedlemmer i I/S REFA, erklæret for habile af et flertal af de tilstedeværende kommunalbestyrelsesmedlemmer med 12 stemmer mod fem. Byrådet tiltrådte samtidigt økonomiudvalgets indstilling med 17 stemmer mod fire.

Kommunalbestyrelsesmedlem Knud Erik Johansen anmodede herefter Tilsynsrådet for Storstrøms Amt om at vurdere, hvorvidt der forelå inhabilitet i sagen.

Som svar på tilsynsrådets anmodning om en udtalelse udtalte Nykøbing F. Byråd den 7. april 1995 bl.a. følgende:

"Som nævnt er forholdet i den foreliggende sag det, at byrådet i 1992 har modtaget en såkaldt specifik forudsætningskrivelse,

der forpligter byrådet til at handle. Der har været ført forhandlinger mellem et forhandlingsudvalg fra kommunen og et forhandlingsudvalg fra I/S REFA. I intet af disse forhandlingsudvalg har Poul-Henrik Pedersen eller Bent Jørgensen deltaget. Men der har i øvrigt i det kommunale udvalg været repræsentanter for økonomiudvalget, udvalget for teknik og miljø og forvaltningen. Fra I/S REFA har udvalget bl.a. bestået af næstformanden for bestyrelsen og direktøren.

På baggrund af forhandlingerne er der fremkommet et svar fra bestyrelsen for I/S REFA. Poul-Henrik Pedersen og Bent Jørgensen har oplyst, at de i bestyrelsen har forholdt sig loyalt til det opdrag, der var givet repræsentanterne for Nykøbing F. kommune. I praksis undlod de i bestyrelsen at stemme for den beslutning om det svar fra I/S REFA, der nu foreligger.

Sådan som sagen forelå indstillet fra økonomiudvalget til byrådets møde den 7. februar d.å., var der tale om, at der skulle tages stilling til at forhandle videre med I/S REFA.

På baggrund af det ovenfor anførte om forholdet mellem Nykøbing F. Kommune og bestyrelsen for I/S REFA besluttede et flertal i byrådet, at der ikke var noget grundlag for at antage, at Poul-Henrik Pedersen og Bent Jørgensen var inhabile ved sagens behandling, når de begge så udtrykkeligt havde været opmærksomme på problemstillingen ved sagsbehandlingen i bestyrelsen for I/S REFA. Det ville nemlig ikke være rimeligt at hævde inhabilitets-synspunkter både i bestyrelsen for I/S REFA og i Nykøbing F. byråd.

...

I denne forbindelse bemærkes, at der ikke kan være nogen forskel mellem formanden for og det "menige" medlem af bestyrelsen for I/S REFA. Ganske vist modtager formanden et vederlag. men dette vederlag udbetales så længe I/S REFA består, d.v.s. i hvert fald indtil 1. januar 2000. Og I/S REFA's beståen er i øvrigt uafhængig af den konkrete stillingtagen i den foreliggende sag. Endelig kan formanden jo til enhver tid komme i mindretal i bestyrelsen og må afgå, hvorved vederlaget jo så bortfalder for den, der måtte have været formand."

Tilsynsrådet for Storstrøms Amt har i sin udtalelse af 31. august 1995 bl.a. udtalt:

"Tilsynsrådet har ikke fundet, at viceborgmesteren har været inhabil ved sagens behandling. Tilsynsrådet har lagt vægt på, at viceborgmesteren af byrådet er valgt med henblik på at varetage kommunens interesser i selskabet, hvorfor viceborgmesteren som udgangspunkt er habil ved byrådets behandling af sager vedrørende selskabet og på, at der ikke i den konkrete sag ses at foreligge forhold, der efter reglen i forvaltningslovens § 3, stk 1, nr. 1, vil kunne føre til andet resultat.

Tilsynsrådet finder det tvivlsomt, om borgmesteren har været inhabil ved byrådets behandling af sagen. Ved en stillingtagen hertil skal tilsynsrådet fremhæve følgende argumenter:

- Selskabets karakter af interessentskab medfører efter kommunalretlig praksis, at det som udgangspunkt anses for legitimt, at det valgte kommunalbestyrelsesmedlem varetager kommunens interesser både i selskabet og byrådet. Spørgsmålet er imidlertid, om opgaven som formand ikke skaber forventning om, at den pågældende også er forpligtet til at forsvare de synspunkter, som selskabets bestyrelse finder, er i selskabets interesse.

- Tilsynsrådet er enig i, at borgmesteren ifølge vedtægterne ikke har nogen dominerende indflydelse på interessentskabet, men han er dog den, som selskabets direktør efter almindelige retningslinier vil henvende sig til, og den som normalt tegner selskabet over for omverdenen.

- Omkostningerne ved den fremtidige fjenvarmeudbygning er ikke oplyst, men tilsynsrådet antager, at det drejer sig om meget store millionbeløb. Selv om I/S REFA fortsat vil bestå, uanset om Nykøbing F. Kommune vælger at foretage sin egen udbygning, finder tilsynsrådet det nærliggende at antage, at der normalt vil være en forventning fra en bestyrelse om, at den, der er valgt som formand, ikke går imod det, bestyrelsen finder, er selskabets afgørende interesser.

Efter tilsynsrådets opfattelse ligger der med den angivne interessemodsatning mellem I/S REFA og Nykøbing F. Kommune indbygget et sådant pres mod borgmesteren for også at varetage selskabets interesser, at der efter en almindelig betragtning vil kunne rejses tvivl om hans upartiskhed i byrådet. Dette gælder efter tilsynsrådets opfattelse uanset, at borgmesteren er bevidst om, at der er en interessemodsatning, og har valgt at undlade at stemme i I/S REFA's bestyrelse og at holde sig ude af forhandlingerne mellem I/S REFA og Nykøbing F. Kommune.

Efter en samlet afvejning er det således tilsynsrådets opfattelse, at borgmesteren må anses for inhabil efter § 3, stk. 1, nr. 5, i forvaltningsloven.

Tilsynsrådet har i øvrigt ikke fundet grundlag for at antage, at borgmesteren er generelt inhabil i alle sager, som byrådet i øvrigt behandler vedrørende I/S REFA."

Af byrådets brev af 12. september 1995 til Indenrigsministeriet fremgår det bl.a:

"Det må konstateres, at borgmester Poul-Henrik Pedersen ligesom Bent Jørgensen - som tilsynsrådet ikke mener er inhabil - er udpeget af Nykøbing F. Byråd til at varetage kommunens interesser i det fælleskommunale selskab - I/S REFA, og tilsynsrådet har ikke brugt § 3, stk. 1, nr. 1 mod borgmesteren. I konsekvens heraf er der ingen forskel på de to medlemmer i I/S REFA's bestyrelse.

I øvrigt er I/S REFA dannet som et fælleskommunalt selskab. Da der ved dannelsen var tale om indskrænkning af de enkelte kommunalbestyrelses beføjelser, skulle tilsynsrådet dengang godkende vedtægterne (aftalen om samarbejdet). Tilsynsrådet godkendte

vedtægterne. Dermed må det antages, at tilsynsrådet har fundet, at kommunalbestyrelsernes interesser var tilstrækkeligt tilgode- set ved den bestyrelsessammensætning, der er fastsat i vedtæg- terne.

De repræsentanter, Nykøbing F. Byråd har udpeget til bestyrelsen i I/S REFA, er til enhver tid bundet af byrådets beslutninger. Det forekommer højst besynderligt, hvis det ene af de to medlem- mer - som er udpeget til at varetage kommunens interesser -skul- le kunne "mistænkes" for at have en sådan anden interesse i sa- gen, at vedkommende ikke selv kan være med til at træffe beslut- ning i byrådet om den holdning, som begge bestyrelsesmedlemmer skal varetage i I/S REFA's bestyrelse.

...

Hertil må det anføres, at borgmesteren også er formand for byrå- det, og derfor har man også her en forventning om, at han vare- tager byrådets interesser (som han i øvrigt er forpligtet til) i I/S REFA. Det er i høj grad mistillid til borgmesteren fra til- synsrådets side, hvis man bygger opfattelsen på synspunktet om, at forventningerne som formand i selskabet forpligter borgmeste- ren til at varetage selskabets interesse. Tilsynsrådet burde da i givet fald have været opmærksom på dette forhold ved godken- delsen af selskabets vedtægter, da det jo så ville indskrænke mulighederne for at få varetaget Nykøbing F. Kommunes interesser i selskabet.

...

Alle i bestyrelsen - og det gælder også formanden - som har et "bundet mandat" fra deres respektive kommunalbestyrelser (og det kan enhver kommunalbestyrelse give), er forpligtet til at stemme i overensstemmelse hermed, selv om det er i strid med bestyrel- sesflertallets interesser i selskabet. Formanden kan altså lige- som de øvrige medlemmer være forpligtet af sit eget byråd til at gå imod den øvrige bestyrelses interesser.

Tilsynsrådets afsluttende opfattelse er, at borgmesteren efter en samlet afvejning må anses for inhabil efter § 3, stk. 1, nr. 5 i forvaltningsloven.

§ 3, stk. 1, nr. 5 kan efter vores opfattelse ikke bruges, da § 3, stk. 1, nr. 3 er udtømmende for deltagelse i selskaber. Bestemmelsen retter sig direkte mod ledelsen af selskaber. I øvrigt er det nu også i § 68 a i lov om kommunernes styrel- se klart fastslået, hvornår man ikke er undergivet byrådets be- slutninger som bestyrelsesmedlem (udpeget af kommunalbestyrel- sen) i selskaber, foreninger og fonde m.v. Det er alene, når det drejer sig om de opgaver, selskaber løser, som kommunen ikke selv kan varetage. Selskabet I/S REFA løser opgaver på de delta- gende kommuners vegne. Derved er de deltagende kommunalbestyrel- sers beføjelser blevet indskrænket. De varetages så i selskabet af de bestyrelsesmedlemmer, som de deltagende kommuner har udpe- get."

Af tilsynsrådets udtalelse af 28. september 1995 til Indenrigs- ministeriet i anledning af byrådets klage fremgår det bl.a.:

"Tilsynsrådets opfattelse bygger ikke på en personlig mistillid til borgmesteren, men på en antagelse af, at borgmesteren som formand for både byrådet og for I/S REFA efter en generel vurdering er forpligtet til at varetage både kommunens og selskabets interesser, der kan være uforenelige.

...

Efter det foreliggende må det antages, at omkostningerne ved den fremtidige fjernvarmeudbygning drejer sig om meget store millionbeløb. Nykøbing F. Kommune er langt den største medlemskommune i I/S REFA. Det må antages, at valget mellem, om udbygningen foretages af I/S REFA selv eller af Nykøbing F. Kommune alene, har vital betydning for I/S REFA og for det videre økonomiske og strukturelle samarbejde mellem I/S REFA og den største medlemskommune."

Tilsynsrådet har i en supplerende udtalelse af 10. oktober 1995 udtalt:

"Et flertal af tilsynsrådet finder ikke, at der er tvivl om, at Nykøbings borgmester er inhabil.

Skulle der være tvivl om, hvorvidt borgmesteren er habil eller inhabil er vi uenige med Nykøbings byråd i, at en tvivl skal komme den pågældende til gode. Tværtimod mener vi i henhold til forvaltningslovens § 3, stk 1, nr. 5, at forhold "som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed "bør medføre inhabilitet.

Endvidere gør vi opmærksom på, at 2 andre forhold har været medvirkende til vor beslutning, nemlig

at borgmesteren bliver anderledes lønnet end de øvrige bestyrelsesmedlemmer.

at Nykøbing F. som eneste kommune er repræsenteret i REFA med 2 kommunalbestyrelsesmedlemmer."

I følge § 7 i vedtægterne for I/S REFA består bestyrelsen af et medlem fra hver interessentkommune med under 20.000 indbyggere og to medlemmer fra hver interessentkommune med over 20.000 indbyggere. Bestyrelsesmedlemmer vælges af og blandt interessentkommunernes kommunalbestyrelsesmedlemmer. Bestyrelsen vælger selv formand og næstformand.

I den anledning skal Indenrigsministeriet meddele, at det tilsyn, som de kommunale tilsynsmyndigheder udøver over for kommunerne, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen,

herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995).

Indenrigsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

Af § 3 i forvaltningsloven, jf. lov nr. 571 af 19. december 1985, som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991, fremgår:

" Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

...

3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,

...

5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn."

Afgørelsen af inhabilitetsspørgsmål beror på et skøn, hvor flere forskellige hensyn skal afvejes. Det antages, at den pågældende er afskåret fra at deltage i en sags behandling, hvis vedkommende har et sådant forhold til sagen eller dens parter, at det ud fra en generel vurdering er egnet til at vække en vis tvivl om, hvorvidt den pågældende vil kunne behandle sagen på upartisk måde.

En beslutning om at anse et kommunalbestyrelsesmedlem for inhabilt indebærer således ingen tilkendegivelse om, at det pågældende medlem konkret må antages at ville lægge vægt på usaglige hensyn. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at formålet med inhabilitetsregler ikke alene er at sikre, at den enkelte sag

behandles korrekt, men også at der ikke skabes mistillid til den offentlige forvaltning.

I overvejelserne bør dog tillige indgå, at der ikke i unødigt omfang lægges hindringer i vejen for, at kommunalbestyrelsesmedlemmer kan deltage i sagsbehandlingen i kommunalbestyrelsen og de stående udvalg.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, omfatter kun private juridiske personer og finder derfor ikke direkte anvendelse i forhold til et kommunalbestyrelsesmedlem, der er medlem af bestyrelsen for et offentligt ejet selskab. Det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem vil imidlertid ud fra tilsvarende hensyn kunne være inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af sager vedrørende sådanne selskaber efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

Der henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 182 f.

Det er efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke i sig selv afgørende for vurderingen af spørgsmålet om et kommunalbestyrelsesmedlems habilitet, om det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem er medlem af bestyrelsen for et selskab, der er fuldt offentligt ejet, eller et selskab, der er helt eller delvis privat ejet.

Bestemmelserne i forvaltningslovens § 3, stk 1, nr. 3 og nr. 5, indebærer således som udgangspunkt, at f.eks. et medlem af en selskabsbestyrelse ikke som kommunalbestyrelsesmedlem må medvirke ved afgørelsen af sager, hvori selskabet er part, eller i hvis udfald selskabet på en anden måde har en særlig interesse.

Det antages dog, at kommunalbestyrelsesmedlemmers deltagelse i ledelsen af foreninger, fonde mv. ikke i almindelighed medfører inhabilitet ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag vedrørende foreningen eller fonden i de tilfælde, hvor det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem er udpeget af kommunalbestyrelsen til

at varetage kommunens interesser. I sådanne tilfælde kan der i almindelighed ikke antages at være fare for, at afgørelsen vil blive påvirket af uvedkommende hensyn, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2.

Denne såkaldte kommunalretlige modifikation gælder dog kun i de tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem er udpeget af kommunalbestyrelsen til at sidde i bestyrelsen for den pågældende forening m.v. Det er endvidere en forudsætning, at udpegningen er sket med henblik på at varetage kommunalbestyrelsens interesser i bestyrelsen.

Der kan nærmere henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 1996, side 92, samt den kommenterede forvaltningslov ved John Vogter, 1992, side 91 f.

Det må ud fra tilsvarende betragtninger antages, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der er udpeget af kommunalbestyrelsen som medlem af bestyrelsen for et kommunalt fællesskab, som udgangspunkt ikke vil være inhabilt ved behandlingen af det kommunale fællesskabs forhold i kommunalbestyrelsen.

Inhabilitet vil uanset den nævnte modifikation alligevel kunne foreligge i forhold til kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er udpeget af kommunalbestyrelsen med henblik på at varetage dennes interesser, såfremt sagen indebærer stillingtagen til det pågældende kommunalbestyrelsesmedlems handlinger eller undladelser som bestyrelsesmedlem, eller når kommunalbestyrelsen udøver tilsyn eller kontrolvirksomhed i forhold til foreningen m.v. eller det kommunale fællesskab.

Det må herudover antages, at et kommunalbestyrelsesmedlem, uanset at den pågældende er indvalgt i bestyrelsen for en forening m.v. eller et kommunalt fællesskab med henblik på at varetage kommunalbestyrelsens interesser, kan være inhabilt ved kommunalbestyrelsens behandling af sager vedrørende privatretlige dispositioner (gensidigt bebyrdende aftaler, erstatningskrav m.v.) i

forholdet mellem kommunen og den pågældende forening m.v. eller det kommunale fællesskab.

Der henvises i den forbindelse til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 1996, side 92, samt den kommenterede forvaltningslov, 1992, side 88.

Det må i sådanne tilfælde antages, at det pågældende medlems stillingtagen i sagen efter omstændighederne vil kunne blive påvirket af hensynet til den særlige, overvejende økonomiske interesse af privatretlig karakter, som den pågældende forening m.v. eller det kommunale fællesskab har i sagens udfald, og at denne påvirkning vil kunne have en så væsentlig indflydelse på det pågældende medlems stillingtagen til sagen, at der kan være tale om inhabilitet.

Det kan i nogle tilfælde give anledning til tvivl, om et kommunalbestyrelsesmedlem er udpeget til bestyrelsen for en forening, en fond m.v. eller et selskab, for at varetage kommunens interesser. Ved rent privatretlige selskabsformer som f.eks. aktieselskaber vil et kommunalbestyrelsesmedlem kun have begrænsede muligheder for at varetage kommunale interesser, idet almindelige selskabsretlige grundsætninger antages at udelukke, at selskabsbestyrelsen varetager andre interesser end selskabets.

Der henvises i den forbindelse til Dansk Privatret, 9. udgave, 1995, side 682.

Den før omtalte modifikation af de almindelige inhabilitetsregler kan derfor formentlig ikke finde anvendelse på kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er valgt af kommunalbestyrelsen som medlemmer af bestyrelsen for et aktieselskab.

I den foreliggende sag er der tale om to kommunalbestyrelsesmedlemmer, borgmesteren og viceborgmesteren, der af kommunalbestyrelsen er valgt til bestyrelsen i et kommunalt fællesskab, I/S REFA, til at varetage kommunens interesser i det kommunale fællesskab. Borgmesteren og viceborgmesteren er som kommunens

repræsentanter i det kommunale fællesskab underlagt kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelse.

Borgmesteren og viceborgmesteren vil som udgangspunkt, jf. hvad ovenfor er anført om den såkaldte kommunalretlige modifikation, ikke være inhabile ved kommunalbestyrelsens behandling af sager vedrørende det kommunale fællesskab.

Inhabilitet i forhold til sager vedrørende det kommunale fællesskab vil imidlertid som nævnt kunne foreligge i tilfælde, hvor der er tale om stillingtagen til kommunalbestyrelsesmedlemmernes handlinger eller undladelser, ved tilsyns- eller kontrolopgaver eller i forhold til sager om kontraktsforhandlinger o.lign., der har privatretlig karakter.

I det foreliggende tilfælde har der været tale om deltagelse i byrådets behandling af en sag om, hvorledes der videre skulle forhandles om omlægning til kraftvarmeproduktion som fastsat af Energistyrelsen i medfør af varmforsyningsloven.

Oplægget fra I/S REFA til drøftelse i kommunens udvalg og på byrådsmødet den 7. februar 1995 vedrørte fysisk udformning af anlægget, ejerskab, daglig ledelse, varmepriser samt affaldsforbrændingspriser.

I oplægget indgik således en række parametre, der må anses for sædvanlige i en offentlig myndigheds overvejelser om løsning af en forsyningsopgave.

Oplægget havde ikke karakter af et tilbud i forhandlinger om indgåelse af en gensidigt bebyrdende aftale, men lagde op til en mere principiel drøftelse af, hvorledes de videre forhandlinger og undersøgelser om kraftvarmeprojektet skulle forløbe.

Indenrigsministeriet finder på denne baggrund, at der på byrådsmødet den 7. februar 1995 ikke har været tale om stillingtagen til kontraktsforhandlinger af privatretlig karakter, men om forhandlinger om løsningen af en offentligretlig opgave.

Det er således Indenrigsministeriets opfattelse, at Nykøbing F. Byråds repræsentanter i bestyrelsen for I/S REFA ikke har været inhabile ved byrådets behandling af sagen på mødet den 7. februar 1995.

Tilsynsrådet fandt i sin udtalelse af 31. august 1995 tilsvarende ikke grundlag for at antage, at viceborgmester Bent Jørgensen, der er menigt medlem af bestyrelsen for I/S REFA, var inhabil. Derimod fandt tilsynsrådet, at borgmester Poul-Henrik Pedersen i sin egenskab af formand for bestyrelsen i I/S REFA i den foreliggende sag - med de interesse modsætninger den måtte indebære - ud fra en generel vurdering måtte anses for at være inhabil efter § 3, stk. 1, nr. 5, i forvaltningsloven.

Indenrigsministeriet skal hertil bemærke, at et kommunalt fællesskab betragtes som en art specialkommune til løsning af de opgaver, som fællesskabet omfatter, jf. Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 1996, side 230.

Formanden for bestyrelsen for et kommunalt fællesskab skal varetage sine opgaver i henhold til fællesskabets vedtægter, men har - i modsætning til formanden for bestyrelsen for et aktieselskab, der ikke kan varetage interesser i strid med selskabets - ikke en særlig tilknytning til og forpligtelse over for fællesskabets interesser.

Det bemærkes herved, at et kommunalt fællesskabs interesser udgøres af summen af de deltagende kommuners interesser, således som de inden for rammerne af fællesskabets vedtægter og gældende lovgivning kommer til udtryk i de beslutninger, der træffes i fællesskabets kompetente organer af kommunernes repræsentanter, eventuelt efter instruktion fra de respektive kommunalbestyrelser.

Indenrigsministeriet finder på denne baggrund, at der ikke generelt er nogen interessekonflikt som følge af sammenfald mellem hvervet som formand for bestyrelsen for et kommunalt fællesskab og formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget.

Det er herefter Indenrigsministeriets opfattelse, at borgmester Poul-Henrik Pedersen ikke som formand for I/S REFA var inhabil i den foreliggende sag, idet der ikke i øvrigt ses at foreligge omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om hans upartiskhed.

Indenrigsministeriet har samtidig hermed orienteret Tilsynsrådet for Storstrøms Amt om ministeriets udtalelse i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Kommunernes Landsforening, der ved brev af 22. september 1995 har rettet henvendelse i sagen.

Med venlig hilsen

Torben Sørensen