



Inhabilitet for elprisudvalgets medlemmer

FOB nr. 86.44

Udtalt over for elprisudvalget, at der ikke var grundlag for at antage, at de almindelige retsgrundsætninger om inhabilitet ikke skulle finde anvendelse i forhold til elprisudvalgets medlemmer. Baggrunden for sagen var, at ombudsmanden var blevet opmærksom på, at NESAs direktør som medlem af elprisudvalget havde deltaget i udvalgets behandling af en klage fra et andet elselskab vedrørende NESAs.

(J. nr. 1986-895-31).

I juli 1986 meddelte ombudsmanden elprisudvalget, at han ved behandlingen af en klage fra elselskabet EFFO vedrørende aktindsigt var blevet opmærksom på et habilitetsspørgsmål i forbindelse med elprisudvalgets behandling af EFFOs klage over NESAs forhøjelse af elprisen. Ombudsmanden henviste til, at det af et bilag til aktindsigtklagen fremgik, at en direktør i NESAs for tiden er medlem af elprisudvalget, og at direktøren havde deltaget i elprisudvalgets behandling af EFFOs klage vedrørende NESAs. På den baggrund anmodede ombudsmanden elprisudvalget om en udtalelse, idet han henviste til almindelige retsgrundsætninger om inhabilitet. Ombudsmanden anmodede om, at sagen blev tilbagesendt gennem energiministeriet, hvis bemærkninger han ligeledes udbad sig.

De nærmere regler om elprisudvalget findes i lov nr. 54 af 25. februar 1976 om elforsyning. Efter lovens § 10, stk. 1, skal priser og andre betingelser, herunder afgifter ved tilslutning og udvidelse, anmeldes til et af handelsministeren (nu energiministeren) nedsat udvalg - elprisudvalget - efter regler fastsat af udvalget.

Efter lovens § 10, stk. 4 og 5, kan elprisudvalget efter nærmere angivne regler meddele pålæg om ændring af priser eller betingelser, såfremt forholdet ikke gennem forhandling kan bringes til ophør.

Lovens § 11 indeholder følgende bestemmelser vedrørende elprisudvalget:

»Elprisudvalget består af en formand og 9 andre medlemmer, som udnævnes af handelsministeren. Formanden og 4 af medlemmerne skal være uafhængige af elforsyningsinteresser og kommunale interesser og skal repræsentere juridisk, nationaløkonomisk, regnskabsmæssig og teknisk sagkundskab samt de større og de mindre forbrugeres interesser. Af de øvrige 5 medlemmer udnævnes 3 efter indstilling fra Danske Elværkers Forening, 1 medlem udnævnes efter indstilling fra Kommunernes Landsforening og 1 medlem efter fælles indstilling fra Københavns kommune og Frederiksberg kommune.

Stk. 2. Udvalget er beslutningsdygtigt, når et lige stort antal af de medlemmer, der repræsenterer elforsynings- og kommunale interesser og de øvrige medlemmer, er til stede. I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme udslaggivende.

Stk. 3. Udvalgets sekretariatsforretninger varetages af monopoltilsynets direktorat.

Stk. 4. Handelsministeren fastsætter udvalgets forretningsorden.«

Forretningsordenen for elprisudvalget er fastsat i handelsministeriets bekendtgørelse nr. 177 af 18. marts 1977.

Hverken elforsyningsloven eller forretningsordenen for elprisudvalget indeholder bestemmelser om inhabilitet.

I sin udtalelse bekræftede elprisudvalget, at NESAs direktør, Preben Schou, havde deltaget i to møder i elprisudvalget under udvalgets behandling af EFFOs klage vedrørende NESAs. Udvalget oplyste, at Preben Schou er udnævnt som medlem af elprisudvalget efter indstilling fra Danske Elværkers Forening. Vedrørende Preben Schous habilitet til at deltage i sagens behandling udtalte elprisudvalget bl.a. følgende:

»...

Elprisudvalget er opmærksom på, at man med udgangspunkt i de almindelige retsgrundsætninger om inhabilitet naturligt må stille spørgsmål ved det pågældende medlems habilitet i en situation som den foreliggende. Udvalget har imidlertid hidtil haft den holdning, på baggrund af omstændighederne omkring nedsættelsen af udvalget og reglerne for dettes sammensætning og beslutningsdygtighed, at de almindelige habilitetsregler ikke finder anvendelse.

Denne holdning bygges for det første på, at elforsyningsloven ikke indeholder bestemmelser om inhabilitet. Dette indebærer næppe i sig selv, at de almindelige regler sættes ud af kraft, men udvalgets historiske baggrund kunne pege i den retning. De opgaver, der er henlagt til elprisudvalget, blev før elforsyningslovens ikrafttræden i 1977 varetaget af monopoltilsynet.

I lov om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger (lov nr. 102 af 31. marts 1955) er inhabilitetsbestemmelser indeholdt i § 4, stk. 2:

»Intet af rådets medlemmer må deltage i afgørelsen af en sag, der umiddelbart berører erhvervsvirksomheder eller brancheorganisationer, i hvilke han er interesseret, eller til hvilke han er knyttet. Rådet afgør i påkommende tilfælde, om et medlem kan deltage i en sags behandling.«

§§ 9-12 i elforsyningsloven, der vedrører elprisudvalgets virksomhed, bygger på meget væsentlige punkter på tilsvarende bestemmelser i monopolloven. Det må derfor anses for bevidst, at monopollovens inhabilitetsbestemmelser ikke er »ført med over« i elforsyningsloven.

Dette synspunkt underbygges endvidere af den sammensætning, udvalget har, jfr. § 11, stk. 1, der er citeret ovenfor. Det fremgår heraf, at 3 medlemmer udnævnes efter indstilling fra DEF, og 2 udnævnes af kommunerne. Disse 5 medlemmer vil næsten pr. definition have en direkte interesse i et eller flere elselskaber. Dette forhold har ikke været ubekendt ved lovens udformning.

I handelsministerens bemærkninger til det oprindelige lovforslag (LF nr. 180 af 20. marts 1975) hedder det således vedrørende § 11 bl.a.:

»Bestemmelsen omhandler elprisudvalgets sammensætning, hvor det på den ene side forekommer ønskeligt, at både elværker og kommuner, som er i besiddelse af indsigt og erfaring på elforsyningsområdet, repræsenteres, men hvor der på den anden side af hensyn til de samfundsmæssige interesser må sikres en majoritet af uafhængige medlemmer, herunder formanden, som kan varetage også generelt energiforsyningsmæssige interesser ud fra en juridisk, nationaløkonomisk, regnskabsmæssig og teknisk sagkundskab.«

Det må udledes af disse bemærkninger, at direkte repræsentation fra elforsyningsselskaberne fandtes ønskelig, mens hensyn til samfundsmæssige interesser skulle sikres ved en majoritet af uafhængige medlemmer. I

det oprindelige lovforslag bestod udvalget kun af 9 medlemmer, mens der i det endelige lovforslag (LF nr. 40 af 17. oktober 1975) var 10 medlemmer, idet det ekstra medlem udpegedes efter indstilling fra Danske Elværkers Forening. For stadig at sikre en majoritet af uafhængige medlemmer indføres samtidig de lidt usædvanlige afstemningsregler, der er angivet i § 11, stk. 2, hvorefter udvalget kun er beslutningsdygtigt, såfremt et lige stort antal af de medlemmer, der repræsenterer elforsynings- og kommunale interesser, og de øvrige medlemmer er til stede. I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme udslagsgivende.

Det kan videre oplyses, at med den nuværende sammensætning af elprisudvalget ville spørgsmålet om inhabilitet efter de almindelige retsgrundsætninger kunne rejses ved behandlingen af adskillige sager ved hvert eneste udvalgsmøde. Eksempelvis har direktør Preben Schou direkte interesser i såvel NESAs som i Isefjordværket og ELKRAFT, og det vil være yderst sjældent, at en dagsorden for et elprisudvalgsmøde ikke indbefatter sager, hvor en af disse virksomheder er involveret. Tilsvarende gælder i større eller mindre grad for de øvrige medlemmer, der er udpeget af DEF eller kommunerne.

Spørgsmålet om inhabilitet blev således ikke berørt ved elprisudvalgets behandling af EFFOs klage over NESAs prisforhøjelse, selv om det nævnte udvalgsmedlem deltog i behandlingen af sagen i udvalget.

...«

Energiministeriet bemærkede i sin udtalelse, at den endelige administrative afgørelse af, hvorvidt direktør Preben Schou må anses for at have været inhabil ved elprisudvalgets behandling af sagen, hører under monopolankenævnet. På denne baggrund fandt energiministeriet det rigtigst ikke at tage konkret stilling til habilitetsspørgsmålet i sagen. Ministeriet anførte følgende almindelige synspunkter, som efter ministeriets opfattelse burde tillægges vægt ved afgørelsen:

» ...

Det er energiministeriets opfattelse, at det af elprisudvalget om forhistorien bag lovens § 11 anførte ikke indebærer, at dansk rets almindelige regler om inhabilitet ikke finder anvendelse på elprisudvalget.

Energiministeriet er imidlertid enig med elprisudvalget i, at sammensætningen af elprisudvalget og baggrunden herfor er forhold, der i almindelig-

hed er af betydning i forbindelse med den konkrete bedømmelse af et medlems habilitet.

Dette indebærer efter energiministeriets opfattelse som et generelt synspunkt, at man i vid udstrækning bør anerkende, at f.eks. medlemmer, der er udpeget efter indstilling fra Danske Elværkers Forening, ved behandlingen af konkrete sager i elprisudvalget vil kunne varetage elsektorens almindelige interesse i den pågældende sag.

I den foreliggende sag må bedømmelsen af direktør Preben Schous habilitet efter energiministeriets opfattelse imidlertid tage udgangspunkt ikke alene i, at Preben Schou er udpeget efter indstilling fra Danske Elværkers Forening, men også i det forhold, at Preben Schou er administrerende direktør for NESAs, og at den trufne afgørelse angår en sag, hvori NESAs er part.

Det tilføjes, at energiministeriet over for elprisudvalgets sekretariat har taget initiativ til en drøftelse af den fremtidige tilrettelæggelse af udvalgets arbejde med henblik på at sikre, at der i videst muligt omfang ikke vil kunne rejses spørgsmål om medlemmernes specielle habilitet i forbindelse med udvalgets virksomhed.

...«

I en skrivelse til elprisudvalget udtalte ombudsmanden herefter følgende:
»Som nævnt ovenfor findes der hverken i elforsyningsloven eller forretningsordenen for elprisudvalget bestemmelser om inhabilitet.
Endvidere er spørgsmålet ikke berørt i elforsyningslovens forarbejder.
Elprisudvalget er i sin udtalelse inde på, at der kan slutes modsætningsvis fra den inhabilitetsbestemmelse, der findes i monopollovens § 4, stk. 2, vedrørende monopolrådet. Jeg skal hertil bemærke, at der efter min opfattelse ikke uden særligt belæg i lovforarbejder m.v. vil kunne foretages den modsætningsslutning, at de almindelige retsgrundsætninger om inhabilitet ikke gælder, fordi der på et område ikke er fastsat lovregler om inhabilitet. Jeg henviser nu til forudsætningen herom i forvaltningslovens § 34.
Efter min gennemgang af sagen er jeg enig med energiministeriet i, at det oplyste om forhistorien til elforsyningslovens § 11 ikke kan give grundlag for at fravige de almindelige retsgrundsætninger om inhabilitet. Disse retsgrundsætninger må herefter finde anvendelse i forhold til elprisudvalgets medlemmer.
Det tilføjes, at de almindelige retsgrundsætninger om inhabilitet i forvaltningen selvsagt ikke normalt vil være til hinder for, at repræsentanter for interesseorganisationer m.v., der som sådanne er udnævnt til medlem af

et kollegialt forvaltningsorgan, deltager i behandlingen af sager, i hvis udfald organisationen har en generel interesse. Derimod vil der jævnligt være grund til at statuere inhabilitet i tilfælde, hvor det pågældende medlem samtidig - ud over at repræsentere de generelle foreningsinteresser - deltager i ledelsen af eller i øvrigt har nær tilknytning til et selskab, der som part i sagen har en særlig interesse i udfaldet. Jeg henviser til højesterets dom i Ugeskrift for Retvæsen, 1963, s. 973, samt til den nu vedtagne forvaltningslov, § 3, stk. 1, nr. 3, og bemærkningerne hertil i lovforslaget.

Jeg har sendt energiministeriet en kopi af denne skrivelse og anmodet ministeriet om underretning om udfaldet af de igangsatte drøftelser med henblik på at sikre, at der ikke fremover vil kunne rejses spørgsmål om medlemmernes specielle habilitet i forbindelse med elprisudvalgets virksomhed.

...«

Supplerende oplysninger om sagen

I anledning af sagen udtalte Elprisudvalget i skrivelse af 23. december 1986 til Energiministeriet følgende:

»Som det vil være ministeriet bekendt havde Elprisudvalget ved sit møde den 15. december en drøftelse af, hvilke retningslinier udvalget fremover skal anlægge ved afgørelse af medlemmernes habilitetsmæssige stilling.

Udvalget fandt, at det under hensyn til udvalgets særlige lovgrundlag og forhold, herunder udvalgets sammensætning, afstemningsregler og opgaver inden for et branchemæssigt snævert kompetenceområde samt branchens struktur, ville være ønskeligt, om der efter forvaltningslovens § 5 blev fastsat regler, der fastlægger den nærmere rækkevidde af forvaltningslovens §§ 3 og 4 om inhabilitet for udvalgets virksomhed. Udvalget skal derfor anmode ministeriet om at fastsætte sådanne regler.

Udvalget besluttede videre, indtil en sådan præcisering foreligger, at tilrettelægge sit arbejde efter følgende retningslinier:

1) Et medlem udpeget til repræsentation af elforsyningsinteresser anses for inhabil i relation til en sag, hvori det selskab, som vedkommende medlem deltager i ledelsen af, er part. Dette gælder dog ikke, hvis sagens realitet i det hele angår et branchegenerelt, ikke et selskabsspecifikt problem, medmindre sagen er rejst på en sådan måde, at den samtidig fremtræder som og har karakter af en tvist.

2) Udvalgets formandskab træffer på formødet forud for vedkommende udvalgs møde, hvor dagsordenens fastlægges, bestemmelse om indkaldelse af suppleanter, hvor den i pkt. 1 nævnte retningslinje må antages at føre til inhabilitet for et eller flere medlemmer ved behandlingen af en eller flere sager på det pågældende udvalgs møde. Er der truffet sådan bestemmelse, gives der udvalgets medlemmer meddelelse herom ved indkaldelsen til mødet.

3) Det påhviler samtlige medlemmer af udvalget efter modtagelse af indkaldelse til mødet at sætte sig ind i de sager, som kommer til behandling på mødet, således at der snarest og forud for mødet kan gives besked til direktoratet, hvis der i øvrigt skulle foreligge forhold, som kan give anledning til, at der vil kunne rejses spørgsmål om vedkommendes specielle habilitet, jf. herved forvaltningslovens § 3. I givet fald sørger direktoratet for, at formandskabet orienteres med henblik på at træffe bestemmelse om indkaldelse af suppleant.

4) På mødet afgør udvalget forud for behandlingen af de enkelte sager de rejste spørgsmål om inhabilitet.«

Med skrivelse af 23. juni 1987 sendte Energiministeriet mig en kopi af Elprisudvalgets ovennævnte skrivelse og tilføjede, at der i overensstemmelse med de nævnte retningslinjer var udpeget suppleanter, som havde deltaget i udvalgets arbejde.

Forinden der blev taget stilling til en ændring af forretningsordenen for udvalget, ønskede ministeriet at vurdere erfaringerne fra udvalgets praksis efter de nye retningslinjer.

Jeg meddelte Energiministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.