

Brud med grundlæggende, kommunalretlig grundsætning?

- lovforslag nr. 162 om ændring af NESA-loven

af advokat, ph.d Pernille Aagaard og advokat Jørgen Holst, Bech-Bruun Dragsted advokatfirma

I disse dage behandler Energipolitisk Udvalg det af Økonomi- og Erhvervsministeren den 20. februar 2003 fremsatte forlag til ændring af NESA-loven²⁾, lovforslag nr. 162 om ændring af lov om elforsyning, lov om tilskud til elproduktion, lov om varmforsyning og lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner. L 162 skal blandt andet være med til at fremme de nødvendige strukturtilpasninger i energisektoren ved at skabe et økonomisk incitament for kommunerne til at sælge kommunal elforsyningsvirksomhed.³⁾

I denne artikel kommenteres regeringens lovforslag L 162 i lyset af det kommunalretlige hvile-i-sig-selv-princip. Hvile-i-sig-selv-principet bygger på, at lovligheden af kommunal forsyningsvirksomhed forudsætter, at økonomien ved en sådan alene kan udøves i de berørte forbrugergrupperes interesser. Principet indebærer derfor også, at et salgsprovenu ved salg af kommunal forsyningsvirksomhed skal komme forbrugerne til gode.

Det påvises i artiklen, at L 162 uden at omtale det kommunale hvile-i-sig-selv-princip synes at forudsætte, at kommunale ejere frit kan disponere over salgsprovenuet for salg af en kommunal forsyningsvirksomhed. Der redegøres i artiklen for, at dette er i strid med foreliggende administrativ praksis og at den oprindelige NESA-lovs forarbejder heller ikke kan anvendes til støtte for en sådan nyregulering. Endvidere stilles der spørgsmålstegn ved, om L 162 har en sådan til-

strækkelig klarhed, at en ret for kommunerne til at disponere over salgsprovenu kan anses for at være hjemlet.

Den kommunalretlige sondring mellem det takstfinansierede og det skattefinansierede område

I kommunalretten sondres der mellem henholdsvis det takstfinansierede og det skattefinansierede område, hvilket er udtrykt ved hvile-i-sig-selv-principet. Hvile-i-sig-selv-principet er endvidere et grundlæggende element i den sektorlovgivning, der regulerer kommunal forsyningsvirksomhed.

Hvile-i-sig-selv-principet består af to grundsætninger:

- En kommune må ikke anvende sine skatteindtægter til at give tilskud til en kreds af borgere, som modtager ydelser fra en kommunal forsyningsvirksomhed, medmindre tilskuddet er sagligt begrundet.
- En kommune må ikke anvende forsyningsvirksomheden til at forøge sine indtægter, da dette vil være en kommunal skat på forbrug af elementære goder.⁴⁾

Hvile-i-sig-selv-principet betyder på den baggrund, at indtægter og udgifter i en kommunal forsyningsvirksomhed over en årrække skal balancere, hvorfor henlæggelser samt aktiver, som forsyningsvirksomheden har erhvervet, tilhører de til forsyningsvirksomheden tilknyttede forbrugere. Ved den kommunale forsyningsvirksomheds overdragelse eller ophør skal salgsprovenuet eller de opgjorte aktiver og passiver derfor ikke overgå til kommunen, men derimod til

²⁾ NESA-loven er reelt et kompleks af lovbestemmelser, elforsyningslovens § 37, varmforsyningslovens § 23 e og § 10, stk. 6 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, men benævnes i det følgende under ét som »NESA-loven«. Elforsyningslovens § 37 er en videreførelse af § 10 b i daværende elforsyningslov, der blev indsat ved L 125, 1996, sammen med § 10, stk. 6 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, jf. FT 1996-97, tillæg A, s. 2869 ff. og tillæg B, s. 342 ff. Varmeforsyningslovens § 23 e blev indsat i loven ved L 240, 2000, jf. FT 1999-2000, tillæg A, s. 6605 ff., tillæg B, s. 843 ff.

³⁾ L 162, side 6.

⁴⁾ Birgitte Egelund Olsen har i »Hvile i sig selv princippet«, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1999, side 93 ff foretaget en meget dybdegående gennemgang af det, som hun benævner det implicite hvile-i-sig-selv-princip, hvormed hun mener, det i kommunalretten skabte hvile-i-sig-selv-princip. Hvile-i-sig-selv-principet er oprindeligt formuleret i Erik Harder, »De kommunale opgaver«, Juristforbundets Forlag, 1965, og er siden blevet bekræftet af en lang række forvaltningsretlige retsteoretikere, herunder Claus Hagen Jensen, »Kommunalret«, Juristforbundets Forlag, 1974.