

Lokalitetsprincippet i den danske kommunalfuldmagt set i forhold til forsyningsvirksomhed

Nordisk forvaltningsretslig seminar 2012

Bent Ole Gram Mortensen



Emnets relevans

- Mangeårig tradition for kommunal forsyningsvirksomhed
- Forandringer i gang som følge af:
 - Generel tendens til markedsgørelse af offentlig virksomhed
 - Markedskrav fra EU
 - Kommunesammenlægninger



Danske kommuner og erhvervsudøvelse

- Danske kommuner er som hovedregel afskåret fra at udøve egentlig erhvervsvirksomhed i konkurrence med private aktører uden særlig lovhjemmel
- Der antages at eksistere et uskrevet forbud mod,
 - at kommuner deltager i handelsvirksomhed, håndværksvirksomhed, industrivirksomhed eller finansiel virksomhed
 - at udføre opgaver, der i overvejende grad eller udelukkende har profitformål

Kommunalfuldmagten i dansk ret I

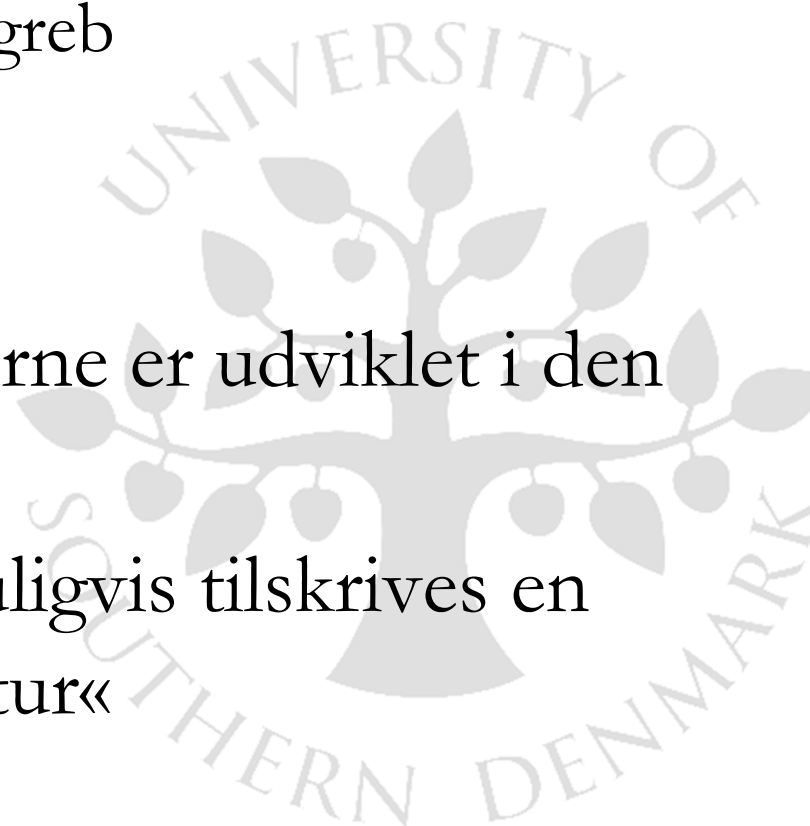
- Overordnet kan kommunalfuldmagten beskrives som kommunernes ret til at beskæftige sig med visse ulovbestemte opgaver af økonomisk karakter
 - Udtryk for den snævre betydning af begrebet
- Kan også betegne såvel de lovbestemte, som de ulovbestemte opgaver
 - En bredere forståelse af begrebet

Kommunalfuldmagten i dansk ret II

- Kommunalfuldmagten er med til at regulere grænsen mellem den private og den offentlige sektor
- Antages at være på lovs niveau i den retlige trinfølge
- I forhold til skreven lovgivning anses kommunalfuldmagten dog som subsidiær
 - Beror på en konkret fortolkning

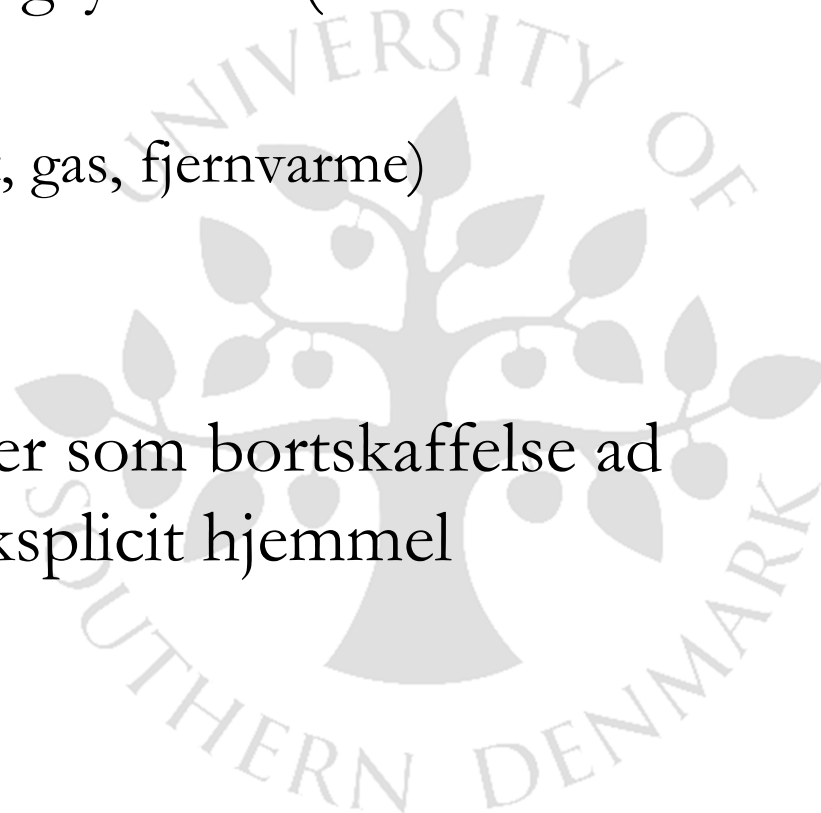
Kommunalfuldmagten i dansk ret III

- Kommunalfuldmagten er en retlig standard i al fald delvis
 - Som sådan et dynamisk begreb
 - Ekstralegale regler
 - Ofte udviklet i praksis
- Kommunalfuldmagtsreglerne er udviklet i den kommunale tilsynspraksis
- Kan i deres oprindelse muligvis tilskrives en baggrund i »forholdets natur«



Forsyningsvirksomhed og kommunalfuldmagten I

- Forsyningsvirksomhed har traditionelt været hjemlet i kommunalfuldmagten
- Klassiske kommunale forsyningsydelser (ikke udtømmende):
 - Ledningsført energi (elektricitet, gas, fjernvarme)
 - Vandforsyning
 - Kollektiv trafik
- Egentlige grundejerforpligtelser som bortskaffelse af affald og spildevand kræver eksplicit hjemmel



Forsyningsvirksomhed og kommunalfuldmagten II

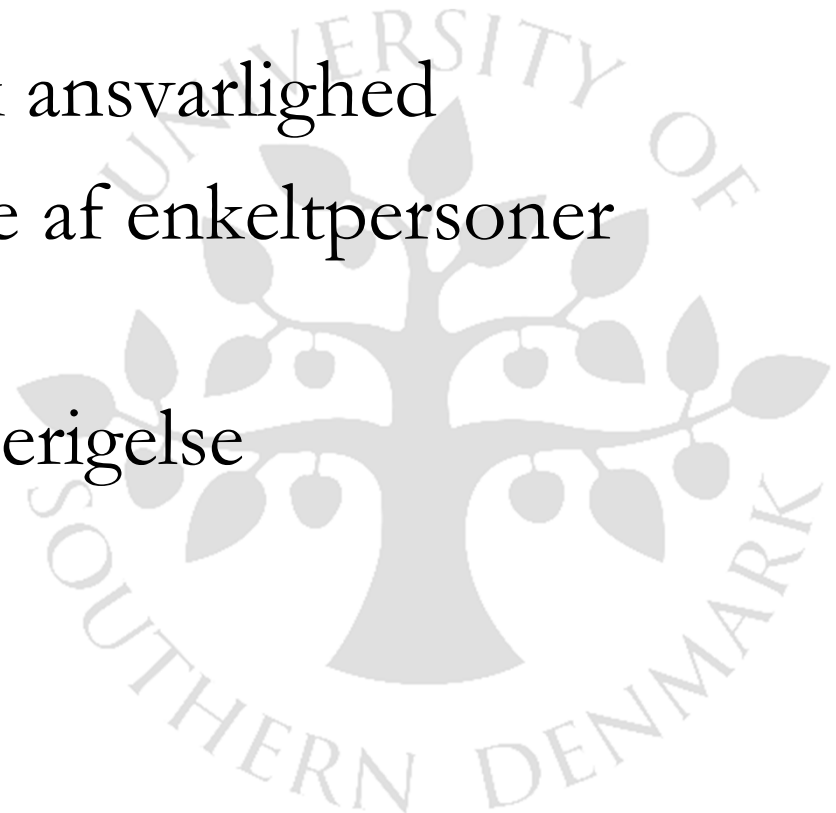
- Eksplicitte hjemmelsbestemmelser i
 - elforsyningslovens § 4
 - naturgasforsyningslovens § 5
 - vandsektorlovens § 15
 - Affaldsbekendtgørelsens §§ 24-37
 - Trafikselskabslovens § 1
- Udenfor falder den kollektive varmeforsyning (fjernvarme og bygas), der mangler en eksplicit hjemmelsbestemmelse i sektorlovgivningen

Kommunalfuldmagtens indhold

- En række begrænsninger i, hvilke typer aktiviteter, kommunerne kan indgå i
- En bevarelse af status quo (grænsen mellem privat og offentlig virksomhed må ikke forrykkes og konkurrencen i den private sektor ikke påvirkes)
- En række principper mv., der skal sikre, at kommunen agerer i overensstemmelse med det formål, som kommuner nu engang har

Principper i kommunalfuldmagten

- Kriteriet om den kommunale interesse
- Almennytttekriteriet
- Princippet om økonomisk ansvarlighed
- Forbud mod begunstiging af enkeltpersoner eller enkelt virksomheder
- Forbud mod kommunal berigelse
- Lokalitetsprincippet



Lokalitetsprincippet I

- Kommunal deltagelse i forsyningsvirksomhed forudsætter efter kommunalfuldmagten, at formålet er en lokal opfyldelse af et behov
- Lokalitetsprincippet afgrænser en kommunes muligheder for at udøve aktiviteter uden særlig lovhjemmel i forhold til
 - andre administrative niveauer (staten og regionerne)
 - geografisk (i forhold til andre kommuner)

Lokalitetsprincippet II

- Lokalitetsprincippet anses generelt for et af de svagere principper i kommunalfuldmagten
- Efter ministeriel praksis kan princippet vige, hvis der foreligger væsentlige, relevante modhensyn
 - Pudsekludsagen
 - Sagen om et kommunalt uddannelseshus



To eksempler og modsætninger

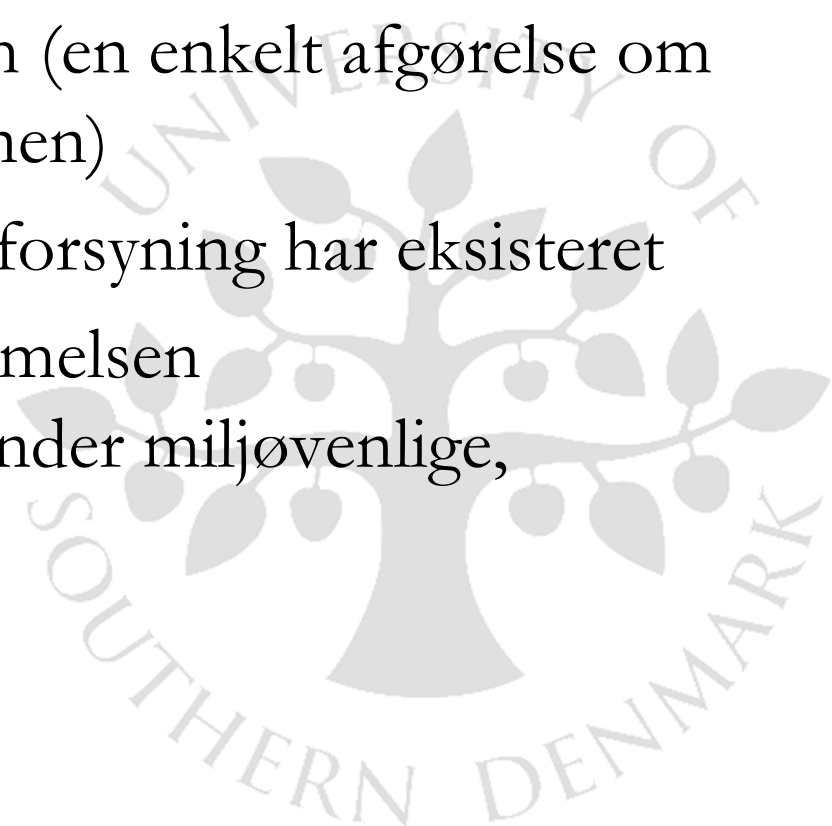
- Elforsyning er en liberaliseret sektor underlagt EU-markedsregulering, med sammenkoblede distributionsvirksomheder og en eksplicit hjemmelsbestemmelse.
- Fjernvarme er primært en monopolsekter uden en EU-markedsregulering, med kun stedvis regional sammenkobling af distributionsnet og uden en eksplicit hjemmelsbestemmelse.

Elforsyning

- Eksplicit hjemmelsbestemmelse i elforsyningslovens § 4 (inkl. unbundlingskrav)
- Forholdet til kommunalfuldmagten omtales ikke hverken i lovtekst eller lovbemærkninger
 - Og dog: I bemærkningerne anføres, at kommunernes engagement i aktiviteter omfattet af elforsyningsloven skal ske på samme vilkår som alle andre virksomheder
- Elproduktion og -handel konkurrenceudsat
- Ikke uset, at kommuner i praksis har kunnet dominere forsyningen i områder, der strækker sig ud over egne grænser (NESA)

Kollektiv varmeforsyning

- Ingen eksplicit hjemmelsbestemmelse (men dog forudsat især i lovens kapitel 4b)
- Sektoren er en monopolsekter
- Administrativ praksis tvivlsom (en enkelt afgørelse om et biogasanlæg i nabokommunen)
- Eksempler på nabokommuneforsyning har eksisteret
- Indflydelse fra formålsbestemmelsen (“samfundsøkonomiske, herunder miljøvenlige, anvendelse af energi”)
 - Udnyttelse af overskudsenergi



Sammenfatning

- Mangler konkret afgørelse
- Tvivlsomt, om politikerne har ønsket, at kommuner skal drive forsyningsvirksomhed i nabokommuner
- Må dog været en accepteret konsekvens på et liberaliseret område som elforsyning
- Tvivlsomt, om politikerne har gjort sig tanker herom på varmforsyningsområdet
- Betænkeligt at antage, at lokalitetsprincippet kan hindre begrænset forsyning til nabokommunen

Tak for opmærksomheden

Bent Ole Gram Mortensen
Professor, cand.jur., Ph.D.

Syddansk Universitet

Juridisk Institut

Campusvej 55

5230 Odense M

Tlf. 6550 2160 (direkte)

Fax 6593 0726

E-mail: bom@sam.sdu.dk

<http://www.sam.sdu.dk/staff/bom>

