

Departementet

Holmens Kanal 22

1060 København K

Tlf. 3392 9300

Fax. 3393 2518

E-mail: sm@sm.dk

DS / J.nr.2006-2110/961-1

9. april 2008

Ved brev af 24. januar 2006 med bilag videresendte Folketingets Ombudsmand Deres henvendelse af 16. december 2005 samt akter i statsamtmanden for Nordjyllands Amts sag om Naturgas Midt-Nord I/S's studietur til Italien i efteråret 2003 til det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium med henblik på, at ministeriet fik lejlighed til at udtale sig om sagen.

Velfærdsministeriet har besluttet at tage sagen op af egen drift og har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er Velfærdsministeriets opfattelse, at det var lovligt for Naturgas Midt-Nord I/S at organisere og afholde udgifter til bestyrelsesmedlemmernes og de fire administrative medarbejders studietur til Italien i efteråret 2003. Ministeriet finder samtidig, at det var ulovligt for Naturgas Midt-Nord I/S at afholde udgifter til ledsagerne til deltagerne i studierejsen, og at fællesskabet dermed har givet ulovlig støtte til ledsagerne.

Velfærdsministeriet finder ikke at kunne fastslå, at bestyrelsesmedlemmerne ud fra de i sagen foreliggende omstændigheder, herunder den ydede vejledning fra den daværende administrerende direktør forud for den trufne beslutning, burde have indset, at studierejsen ville medføre ulovlig støtte til ledsagerne. Efter ministeriets opfattelse kan det således ikke antages, at det kommunale fællesskabs tab er opstået som en følge af, at bestyrelsesmedlemmerne har udvist en uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes dem som forsætlig eller uagtsom. Ministeriet har derfor ikke grundlag for at ændre statsamtets beslutning om at undlade at rejse en erstatningssag mod bestyrelsesmedlemmerne.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Velfærdsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

Det fremgår af sagen, at statsamtmanden for Nordjyllands Amt på baggrund af en række avisartikler ved brev af 9. september 2004 anmodede Naturgas Midt-Nord I/S om en redegørelse for fællesskabets studietur for bestyrelsesmedlemmer og administrative medarbejdere samt deres ledsagere til Italien i efteråret 2003.

Ved brev af 15. november 2004 med bilag til statsamtmanden for Nordjyllands Amt afgav Naturgas Midt-Nord I/S den ønskede redegørelse. Om studieturens formål og det forventede udbytte henviste Naturgas Midt-Nord I/S blandt andet til rapporten for studieturen i efteråret 2003, hvoraf det fremgår, at formålet med bestyrelsens studierejse var at erhverve viden og udveksle

erfaringer med italienske gasselskaber om den måde, de tilpasser sig til det åbne marked. Det fremgår videre af rapporten, at den italienske gasindustri er kendetegnet ved at have et stort antal kommunalt ejede gasselskaber, og at Naturgas Midt-Nord I/S siden 1985 har indbygget en række vitale komponenter af italiensk fabrikat i forsyningsnettet samt rådgivet sine kunder om anvendelse af gasforbrugende apparater. Det fremgår endvidere af rapporten, at Naturgas Midt-Nord I/S bl.a. gennem de europæiske gasselskabers samarbejdsorganisation Marcogas i en årrække har haft et tæt samarbejde med italienske gasselskaber om sikkerhedsledelse og kompetence.

Af Naturgas Midt-Nord I/S's redegørelse af 15. november 2004 for studieturen fremgår endvidere:

"1. Formål

...

Liberaliseringen af gassektoren i Europa følger på forskellig vis EU-direktivet vedr. gasliberalisering. Fra EU's side følges og fremskyndes liberaliseringen ud fra de erfaringer, der gøres i takt med implementeringen af EU-direktivet i medlemslande. Samarbejdet mellem de nationale regulatorer i EU-landene understøtter arbejdet med at sikre en fri transport af naturgas på ensartede regler.

Det er af væsentlig betydning for Naturgas Midt-Nord at følge udviklingsretningerne i dette implementeringsarbejde.

Liberaliseringen er vidt fremskredt i Italien, og det er her muligt at få oplysninger vedrørende erfaringer med blandt andet

- principper for fastlæggelse af distributionstariffer
- reguleringsmyndigheders angivelser
- prismæssige konsekvenser af liberaliseringen
- erfaringer med selskabsmæssige opdelinger.

Som nævnt i rapporten fra studieturen har Naturgas Midt-Nord gennem et løbende internationalt samarbejde i tekniske samarbejdsfora haft kontakt til italienske gasselskaber. Desuden har Naturgas Midt-Nord gennemført rådgivning på Balkan i samarbejde med Italgas. Dette har været grundlag for de konkrete besøg, som dermed har haft et både fagligt og repræsentativt formål med henblik på fastholdelse af forretningsmæssige relationer.

Det skal bemærkes, at de gasselskaber, som blev besøgt, var repræsenteret af selskabernes overste administrative ledelser.

2. Deltagere og økonomi

På studieturen deltog alle 13 bestyrelsesmedlemmer, alle på nær ét af medlemmerne med ledsagere, samt fire administrative medarbejdere med ledsagere.

Ledsagernes deltagelse kan begrundes med, at bestyrelsen finder det væsentligt, at det sociale islæt, som studieturen herved får, er med til at styrke et tillidsfuld og godt samarbejde i bestyrelsen, hvor bestyrelsesmedlemmerne er valgt fra forskellige dele af selskabets store forsyningsområde.

Udgifterne til turen er afholdt af Naturgas Midt-Nord, dog således at

- bestyrelsesmedlemmernes ledsagere har betalt for transport
- der ikke er udbetalt diæter eller anden godtgørelse for turen til hverken bestyrelsesmedlemmer eller administrative medarbejdere.

Herudover kan det oplyses, at for bestyrelsesmedlemmernes og alle ledsagernes vedkommende er turen disponeret med anvendelse af ferie/fridage eller ved at der er foretaget løntræk fra arbejdsgiver.

De økonomiske vilkår for deltagernes deltagelse i studieturen har af den tidligere administrerende direktor været forelagt som værende i overensstemmelse med revisionens angivelser. Rejsevilkår mv. har ifølge den tidligere administrerende direktor været forelagt revisionen.

Naturgas Midt-Nord har ikke afholdt udgifter for deltagerne til sportskampe, opera, teater eller lignende. Naturgas Midt-Nord har betalt entré til Colloseum og Pompai samt ledsagelse af dansksproget guide.

...

3. Andre rejser i perioden 1999-2004

Ud over ovennævnte tur har bestyrelsen for Naturgas Midt-Nord i perioden 1999-2002 gennemført én studietur om året. Der er ikke gennemført nogen studietur i 2004. Studieturene er generelt gennemført af samme deltagerkreds som nævnt ovenstående og på samme vilkår for deltagerne. ...”

Af programmet for studieturen til Italien Rom/Napoli i perioden fra den 10. til den 14. oktober 2003 fremgår bl.a., at der deltog 13 bestyrelsesmedlemmer, hvoraf 12 havde ledsagere med, samt fire administrative medarbejdere med ledsagere, i alt 33 personer.

Det fremgår videre, at afrejsen til Rom fandt sted fredag morgen den 10. oktober 2003, og at delegationen samme dag kl. 14.30 besøgte Rom Gasselskab.

Lørdag den 11. oktober 2003 blev der afholdt bestyrelsesmøde på hotellet samt en konference med deltagelse af bl.a. repræsentanter for Italiens erhvervsliv og Den Danske Ambassade.

Søndag den 12. oktober 2003 deltog delegationen i guidet tur til det historiske Rom.

Mandag den 13. oktober 2003 rejste delegationen med bus til Napoli, hvor delegationen om formiddagen besøgte et kraftvarmeværk i Tor de Valle i udkanten af Rom. Om eftermiddagen besøgte delegationen Napoli Gasselskab.

Tirsdag den 14. oktober 2003 besøgte delegationen Pompeji.

Onsdag den 15. oktober 2003 rejste delegationen retur til Danmark.

Den samlede pris for studieturen var på 508.254 kr. Flybilletter kostede ca. 110.000 kr., hvoraf ledsagerne til 12 bestyrelsesmedlemmer betalte 2.900 kr. hver, dvs. 34.800 kr. i alt. Naturgas Midt-Nord I/S betalte således ca. 75.000 kr. for flybilletterne. Udgifter til overnatning udgjorde ca. 226.000 kr., og udgifter til fortæring udgjorde ca. 40.000 kr. Udgifter til konferencen udgjorde ca. 147.000 kr., og repræsentationsudgifter udgjorde ca. 19.000 kr.

Ved brev af 5. april 2005 til Naturgas Midt-Nord I/S anmodede statsamtmanden for Nordjyllands Amt om at få oplyst, overfor hvem den tidligere direktør havde forelagt oplysninger om, at de økonomiske vilkår for studieturen til Italien i efteråret 2003 var i overensstemmelse med revisionens angivelser.

Ved brev af 7. april 2005 til statsamtmanden for Nordjyllands Amt oplyste Naturgas Midt-Nord I/S bl.a. følgende:

"Oplysningerne er givet til bestyrelsen på et bestyrelsesmøde.

Bestyrelsen havde ved tidligere lejligheder forespurgt, om de økonomiske vilkår for afholdelse af en studietur var efter gældende regler, hvortil der blev svaret bekræftende.

Specielt vedrørende studieturen til Italien blev der forespurgt, om "prisen kunne holdes inden for det, vi plejer at få godkendt", hvortil der blev svaret, at revisionen ingen bemærkninger har haft tidligere, og det ville de heller ikke have denne gang, blot der blev betalt for rejseudgifter for ledsagere."

Statsamtmanden for Nordjyllands Amt udtalte sig om sagen ved brev af 19. april 2005. Af denne udtalelse fremgår bl.a.:

"Det fremgår af de indsendte akter, at der i forbindelse med studieturen var dels nogle studierelevante projekter, dels fritid og ikke studierelevante projekter.

Om den udgift Naturgas Midt-Nord I/S har haft på bestyrelsens og de ansattes studietur i Italien har været lovlig, afhænger ... af en skønmæssig præget vurdering. Statsamtet har ikke grundlag for at tilsidesætte den vurdering, som Naturgas Midt-Nord I/S har foretaget vedrørende denne del af udgiften.

Spørgsmålet er herefter, om udgiften til de ikke studierelevante dele af turen var lovlig.

...

statsamtet [finder], at det må antages, at selskabet var berettiget til i et vist omfang ud fra personalegodebetragtninger at indlægge mere turistprægede aktiviteter i turen. Omfanget af disse aktiviteter må inden for en vis grænse bero på et skøn fra selskabets side.

Efter det omfang, som de ikke studierelevante aktiviteter har haft, finder statsamtet ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at selskabets skøn i denne situation var ulovligt.

For så vidt angår adgangen til at medtage en ledsager på sådanne ture bemærkes, at det er en almindelig kommunal grundsætning, at en kommune – uden særskilt lov-hjemmel – kun kan afholde udgifter, hvis kommunen dermed tilgodeser en kommu-

nal interesse. Endvidere skal der være proportionalitet mellem udgiften og den kommunale interesse, der tilgodeses.

Naturgas Midt-Nord I/S har oplyst, at ledsagernes deltagelse i studieturen var begrundet i, at det sociale islæt, som studieturen herved fik, er med til at styrke et tillidsfuldt og godt samarbejde i bestyrelsen, hvor bestyrelsesmedlemmerne er valgt fra forskellige dele af selskabets store forsyningsområde.

Statsamtet finder, at formålet at fremme de nævnte sociale interesser er klart utilstrækkeligt til at bære den omkostning, der var forbundet med, at deltagerne havde ledsagere med. Vi er i den forbindelse opmærksomme på, at ledsagerne selv betalte for transport til og fra Italien.

Det er således hverken i litteratur eller teori antaget, at sociale hensyn kan begrunde deltagelse af udenforstående i f.eks. kommunale studieture. Der må kræves et mere konkret og tungtvejende hensyn.

Statsamtet finder således, at det var ulovligt for Naturgas Midt-Nord I/S, at selskabet i forbindelse med studieture inviterede ledsagere med alene begrundet i sociale forhold.

Statsamtet har på denne baggrund overvejet at kræve erstatning fra bestyrelsesmedlemmerne for den merudgift, der var forbundet med ledsagernes deltagelse, jf. lov om kommunernes styrelse § 50 c, stk. 1 og 4.

En forudsætning for, at der kan kræves erstatning er i overensstemmelse med dansk rets almindelige erstatningsregler, at der foreligger en uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes det pågældende medlem som forsættelig eller uagtsom (ond tro), og at der som en forudselig følge heraf er opstået et tab for Naturgas Midt-Nord I/S.

Spørgsmålet giver efter statsamtets opfattelse anledning til tvivl. Den (fejlagtige) rådgivning, som bestyrelsen efter det oplyste har fået om lovligheden af arrangementet, taler for, at bestyrelsesmedlemmerne kan have været i god tro. Her overfor står, at man med en vis føje kan hævde, at bestyrelsesmedlemmerne burde have indset, at ledsagerens deltagelse ikke var båret af en tilstrækkelig vægtig interesse for Naturgas Midt-Nord I/S.

Ud fra en samlet vurdering finder statsamtet, at spørgsmålet om, hvorvidt det enkelte bestyrelsesmedlem indså eller burde indse, at ledsagernes deltagelse var ulovlig, giver anledning til en sådan grad af tvivl, at vi har besluttet at unklade at rejse erstatningssager.

Statsamtet finder dog, på baggrund af Naturgas Midt-Nord I/S's brev af 7. april 2005, anledning til at bemærke, at spørgsmålet om, hvorvidt en udgift til en studietur er lovlig, ikke er afhængig af udgiftens størrelse, men er afhængig af, hvorvidt indholdet af studieturen er i overensstemmelse med selskabets interesser, samt om der foreligger proportionalitet mellem udgiften og selskabets interesse. Den vejledning, som bestyrelsen fik, var derfor misvisende. ..."

Ved brev af 24. januar 2006 med bilag videresendte Folketingets Ombudsmand Deres henvendelse af 16. december 2005 samt akter i statsamtmanden for Nordjyllands Amts sag om Naturgas Midt-Nord I/S's studietur til Italien i efteråret 2003 til det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium med henblik på, at ministeriet fik lejlighed til at udtale sig om sagen.

Ved brev af 7. marts 2006 anmodede det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium statsamtmanden for Nordjyllands Amt om en udtalelse om sagen til brug for ministeriets vurdering af, hvorvidt der var grundlag for, at ministeriet tog sagen op til behandling.

Ved brev af 14. marts 2006 med bilag til det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium oplyste statsamtmanden for Nordjyllands Amt bl.a., at statsamtmanden kunne henholde sig til sin udtalelse af 19. april 2005.

Ved brev af 13. juni 2006 til Dem med kopi til Naturgas Midt-Nord I/S og statsamtmanden for Nordjyllands Amt meddelte det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium, at ministeriet havde besluttet at tage sagen op til behandling af egen drift.

Ved telefax af 11. september 2006 til det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium fremsendte SKAT et notat vedrørende SKAT's behandling af sagen. Det fremgår heraf, at det var SKAT's opfattelse, at studierejsen til Italien i efteråret 2003 havde tilgodeset Naturgas Midt-Nord I/S's interesse, og at det studiemæssige element havde været relevant for Naturgas Midt-Nord I/S, hvorfor SKAT anså rejsen for at være erhvervmæssigt begrundet. Angående ledsagernes deltagelse i studieturen var det SKAT's opfattelse, at ledsagernes deltagelse i studieturen ikke var sket i Naturgas Midt-Nord I/S's interesse, og at der ikke var forretningsmæssig begrundelse for, at ledsagerne deltog heri. Værdien af ledsagernes deltagelse i rejsen var derfor indkomstskattepligtig. I den forbindelse lagde SKAT til grund, at ægtefæller/samleverer til de 13 bestyrelsesmedlemmer havde foretaget en egenbetaling på 2.900 kr., hvorimod der ikke havde været nogen betaling for ægtefæller/samleverer til de fire administrative medarbejdere, der deltog i studieturen.

Ved e-post af 28. november 2006 anmodede det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium Naturgas Midt-Nord I/S om at oplyse, hvorvidt der foreligger beslutningsprotokol eller lignende fra det omtalte bestyrelsesmøde samt referat eller lignende fra den nævnte samtale i forbindelse med planlægningen af studieturen.

Naturgas Midt-Nord I/S har som svar herpå ved brev af 8. december 2006 til det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium oplyst følgende:

"..., at den administrerende direktors orientering om vilkårene for bestyrelsens studietur til Italien i efteråret 2003 ikke fremgår af nogen beslutningsprotokol.

Bestyrelsesmedlemmerne vil kunne bekræfte rigtigheden af indholdet af brevet til statsamtmanden for Nordjyllands Amt.

Det har ikke været muligt at efterspore referater eller notater fra den tidligere administrerende direktors samtale med selskabets revisor om de økonomiske vilkår for gennemførelse af bestyrelsens studietur.

Det skal i øvrigt bemærkes, at bestyrelsen hverken i denne sag eller i tilknytning til tidligere studieture har modtaget bemærkninger fra selskabets revision om de økonomiske vilkår for studieturens afvikling."

Ved e-post af 19. december 2006 videresendte det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium Naturgas Midt-Nord I/S' brev af 8. december 2006 til Dem. De fremkom i forlængelse heraf ved e-post af 20. december 2006 til det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium med yderligere kommentarer.

Velfærdsministeriets udtalelse:

1. Tilsynet med kommunale fællesskaber, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, varetages af den statsforvaltning, der varetager tilsynet med de deltagende kommuner, jf. § 47, stk. 2, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 1060 af 24. oktober 2006). Varetages tilsynet med de deltagende kommuner ikke af samme statsforvaltning, udøves tilsynet af den statsforvaltning, der varetager tilsynet med fællesskabets hjemstedskommune, jf. § 47, stk. 2, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse.

Naturgas Midt-Nord I/S ejes af 25 kommuner i Region Midtjylland og Region Nordjylland. Fællesskabets hjemsted er Viborg Kommune.

Det er således Statsforvaltningen Midtjylland, der fra og med den 1. januar 2007 fører tilsyn med Naturgas Midt-Nord I/S, jf. § 47, stk. 2, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse.

Det bemærkes, at tilsynet med kommunale fællesskaber før den 1. januar 2007 blev varetaget af de fem tilsynsførende statsamtmand. Det var således statsamtmanden for Nordjyllands Amt, der varetog tilsynet med fællesskabets hjemkommune og dermed med Naturgas Midt-Nord I/S, jf. § 47, stk. 3, jf. stk. 2, i den dagældende lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003).

Velfærdsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for statsforvaltningerne, herunder Statsforvaltningen Midtjylland. Ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som statsforvaltningen – eller statsamtmanden i en sag, som statsforvaltningen har overtaget pr. 1. januar 2007 – har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Ministeriet kan endvidere af egen drift tage statsforvaltningens – eller statsamtmandens i en sag, som statsforvaltningen har overtaget pr. 1. januar 2007 – afgørelse om at rejse eller undlade at rejse erstatningssag op til behandling, når ministeren skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. lovens § 52, stk. 3. Velfærdsministeriet kan i den forbindelse stadfæste, ophæve eller ændre statsforvaltningens – eller statsamtmandens i en sag, som statsforvaltningen har overtaget pr. 1. januar 2007 – afgørelse om at rejse eller undlade at rejse erstatningssag, jf. lovens § 52, stk. 4, 1. pkt. Efter lovens § 52, stk. 4, 2. pkt., kan ministeriet herunder ændre statsforvaltningens – eller statsamtmandens i en sag, som statsforvaltningen har overtaget pr. 1. januar 2007 – afgørelse herom til ugunst for det organ eller det medlem, afgørelsen er rettet imod.

Velfærdsministeriet vil i den forbindelse tage stilling til følgende tre spørgsmål:

- a) Kan et kommunalt fællesskab arrangere en studietur, som den i sagen omhandlede?
- b) Kan et kommunalt fællesskab afholde udgifter til ledsageres deltagelse i en studietur, som den i sagen omhandlede?
- c) Kan der anlægges erstatningssag mod bestyrelsesmedlemmerne?

Afslutningsvis vil ministeriet give en kort sammenfatning af ministeriets opfattelse (2.)

a. Kan et kommunalt fællesskab arrangere en studietur, som den i sagen omhandlede?

Spørgsmålet om, hvorvidt et kommunalt fællesskab kan arrangere en studietur, som den i sagen omhandlede, er ikke reguleret i den skrevne lovgivning.

Det bemærkes i den forbindelse, at vederlæggelse af kommunale politikeres varetagelse af kommunale hverv, herunder som medlemmer af bestyrelsen i kommunale fællesskaber, er udtømmende reguleret i §§ 16 og 34 i lov om kommunernes styrelse og regler fastsat i medfør heraf, dog således at disse bestemmelser kan være suppleret af regler om vederlag i vedtægterne for det kommunale fællesskab.

Der henvises til Hans B. Thomsen, Pernille Christensen og Christian Schnau, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, side 93, 95 og 416.

Det forhold, at vederlagsreglerne i lov om kommunernes styrelse sammen med eventuelle regler om vederlag i vedtægterne for det kommunale fællesskab indeholder en udtømmende regulering af kommunale politikeres vederlæggelse, indebærer, at det ikke er lovligt at vederlægge disse politikere på anden måde, end hvad der følger heraf. Det vil således ikke være lovligt at afvikle en studietur med det formål at honorere disse politikere. Vederlagsreglerne afskærer derimod ikke kommunale politikere fra at deltage i en studietur, der har et andet formål end at honorere politikerne. Det bemærkes endvidere generelt, at en adgang til at afvikle studieture er forudsat i vederlagsreglerne i lov om kommunernes styrelse, idet de i § 16, stk. 1, litra f og g, nævnte kommunale hverv og aktiviteter bl.a. anses for at kunne omfatte deltagelse i studieture.

Spørgsmålet om, hvorvidt et kommunalt fællesskab lovligt kan arrangere en studietur, som den i sagen omhandlede, skal på den baggrund afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Som udgangspunkt må det anses for lovligt, at et kommunalt fællesskab organiserer en studietur, hvor hovedformålet med turen og den overvejende del af turens program vedrører forhold, der har betydning for løsning af opgaver i det kommunale fællesskab. Kompetencen til at afgøre, om et kommunalt fællesskabs studierejse anses for at have betydning for løsning af

opgaver i det kommunale fællesskab, tilkommer i første række bestyrelsen for fællesskabet. Det kommunale tilsyn vil kunne påse lovligheden af at afholde en given studierejse.

Det er Velfærdsministeriets opfattelse, at et kommunalt fællesskab lovligt kan arrangere en studietur således, at den, udover aktiviteter, der har betydning for løsning af opgaver i det kommunale fællesskab, tillige i et vist begrænset omfang omfatter turistmæssige aktiviteter. Dette kan bl.a. have baggrund i fællesskabets interesse i at etablere, bevare og styrke et godt arbejdsklima indbyrdes mellem fællesskabets bestyrelse og ledelse og til at skabe et godt og konstruktivt samarbejde. Omfanget af disse aktiviteter må inden for en vis grænse bero på et skøn fra bestyrelsen for fællesskabets side.

I den foreliggende sag har Velfærdsministeriet lagt til grund, at formålet med Naturgas Midt-Nord I/S's studierejse til Italien i efteråret 2003 bl.a. var at erhverve viden og udveksle erfaringer med italienske gasselskaber om bl.a. den måde, de tilpasser sig til det åbne marked. Det fremgår videre, at studieturen var fastsat således, at hovedformålet med turen og en væsentlig del af turens program – besøg af Rom Gasselskab, Napoli Gasselskab og et kraftvarmeverk samt konference med deltagelse af bl.a. repræsentanter for Italiens erhvervsliv og Den Danske Ambassade – vedrørte forhold, der har betydning for løsning af opgaver i det kommunale fællesskab.

Det er på den baggrund Velfærdsministeriets opfattelse, at det var lovligt for Naturgas Midt-Nord I/S at organisere og afholde udgifter til 13 bestyrelsesmedlemmers og fire administrative medarbejders studietur til Italien i efteråret 2003. Ministeriet har således lagt til grund, at studierejsen har haft betydning for løsning af opgaver i det kommunale fællesskab. Det forhold, at turen tillige indeholdt turistmæssige aktiviteter i begrænset omfang, fører ikke til, at Velfærdsministeriet finder, at der er tilstrækkeligt grundlag for at antage, at fællesskabets skøn i denne situation var ulovligt.

b. Kan et kommunalt fællesskab afholde udgifter til ledsageres deltagelse i en studietur, som den i sagen omhandlede?

Spørgsmålet om, hvorvidt et kommunalt fællesskab kan afholde udgifter til, at ledsagere kan deltage i en studietur, som den i sagen omhandlede, er heller ikke reguleret i den skrevne lovgivning. Dette spørgsmål skal derfor tillige afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur antaget, at et kommunalt fællesskabs adgang til efter kommunalfuldmagtsreglerne at gennemføre foranstaltninger blandt andet er afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytteskriterium. Almennytteskriteriet indebærer, at et kommunalt fællesskab som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, som har sammenhæng med det kommunale fællesskabs behov, og som kommer alle kommunernes borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunernes borgere til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at et kommunalt fællesskab normalt ikke kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er be-

grundet i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkelte virksomheder. Det er endvidere antaget, at et kommunalt fællesskab ikke uden lovhjemmel kan tildele ydelser til enkeltpersoner, der er afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier. Hvor der i øvrigt er et lovligt kommunalt formål, indebærer den omstændighed, at virkningen af en kommunal disposition er til fordel for en enkelt person eller virksomhed, ikke i sig selv, at den pågældende disposition bliver ulovlig.

Der henvises herved til bl.a. Karsten Revsbech, *Kommunernes opgaver*, 2005, side 61 ff., Inger Mogensen & Dario Silic, *Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis*, 2004, side 29, Jens Garde og Karsten Revsbech, *Kommunalret*, 2002, side 18 og 25 ff., Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2002, side 691 ff. og Erik Harder, *Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver* 1987, side 68 ff. og 118 ff., men dog tilsyneladende noget anderledes Mogens Heide-Jørgensen, *Den kommunale interesse*, 1993, side 285 ff., særligt side 317 f.

Almennytteskriteriet er ikke udtryk for en særlig præcis afgrænsning af kommunale fællesskabers kompetence. Kriteriet kan dog medvirke til en afgrænsning af, hvilke kommunale hensyn der i en samlet afvejning af interesser kan begrunde, at et kommunalt fællesskab lovligt kan varetage en opgave.

Efter Velfærdsministeriets opfattelse følger det af almenytteskriteriet, at et kommunalt fællesskab som udgangspunkt ikke er berettiget til at afholde udgifter til ledsagere til deltagere i en studierejse. Det må som udgangspunkt anses for lovligt, at et kommunalt fællesskab organiserer og afholder udgifter til en studietur, hvor hovedformålet med turen og den overvejende del af turens program vedrører forhold, der har betydning for løsning af opgaver i det kommunale fællesskab, jf. pkt. a. Deltagerne kan på denne måde bibringes information og inspiration, der kan bidrage til en bedre løsning af kommunale opgaver og dermed selskabets drift. Det må antages at følge heraf, at deltagerne som hovedregel skal være involveret i driften af det kommunale fællesskab, f.eks. et bestyrelsesmedlem eller en relevant medarbejder, for at selskabet kan afholde de pågældendes udgifter. Et eventuelt ønske om at styrke et tillidsfuldt og godt samarbejde i et kommunalt fællesskabs bestyrelse kan efter ministeriets opfattelse som udgangspunkt ikke i denne sammenhæng anses som en særlig interesse, der kan begrunde afholdelse af udgifter til ledsagere til deltagere i en studierejse.

Det fremgår af den foreliggende sag, at 12 bestyrelsesmedlemmer samt fire administrative medarbejdere, der deltog i studierejsen, havde ledsagere med. Det fremgår videre, at Naturgas Midt-Nord I/S afholdt udgifterne til ledsagerne på samme måde som for bestyrelsesmedlemmerne og fire administrative medarbejdere, på nær udgifterne til transport, der udgjorde 2.900 kr. pr. person, og som blev afholdt af bestyrelsesmedlemmernes ledsagere, hvorimod ledsagere til de fire administrative medarbejdere ikke betalte for transport.

Naturgas Midt-Nord I/S har oplyst, at ledsagernes deltagelse i studieturen var begrundet i, at det sociale islæt, som studieturen herved fik, er med til at

styrke et tillidsfuldt og godt samarbejde i bestyrelsen, hvor bestyrelsesmedlemmerne er valgt fra forskellige dele af fællesskabets store forsyningsområde.

Det er Velfærdsministeriets opfattelse, at Naturgas Midt-Nord I/S ikke lovligt kunne afholde udgifter til ledsagernes deltagelse i studierejsen med det formål at styrke et tillidsfuldt og godt samarbejde i bestyrelsen. Efter ministeriets opfattelse skal et godt samarbejde i et kommunalt fællesskabs bestyrelse som udgangspunkt sikres uafhængig af ledsageres eventuelle deltagelse i studieture. Der foreligger ikke sådanne særlige omstændigheder i den foreliggende sag, der kan begrunde en fravigelse af dette udgangspunkt. Det anførte formål kan således ikke begrunde afholdelse af udgifter til deltagelse af ledsagere i studieture.

Velfærdsministeriet finder på den baggrund, at det var ulovligt for Naturgas Midt-Nord I/S at afholde udgifter til ledsagernes deltagelse i studierejsen, og at fællesskabet dermed har givet ulovlig støtte til ledsagerne.

c. Kan der anlægges erstatningssag mod bestyrelsesmedlemmerne?

Velfærdsministeriet har på baggrund af ovenstående overvejet, hvorvidt der kan anlægges erstatningssag mod bestyrelsesmedlemmerne, jf. § 50 c, stk. 1 og 4, i lov om kommunernes styrelse.

Efter § 50 c, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse kan statsforvaltningen - før den 1. januar 2007 statsamtmanden - anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarligt for, at kommunen er påført et tab. Det er i § 50 c, stk. 4, fastsat, at stk. 1 gælder tilsvarende for medlemmer af styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab, jf. § 60.

Det fastslås således i bestemmelsens stk. 4, at erstatningssag kan anlægges mod medlemmer af styrelsesorganet i et kommunalt fællesskab, jf. lovens § 60.

Følgende fremgår af forarbejderne til § 50 c, stk. 1, jf. Folketingstidende 2002/03, tillæg A, s. 5700:

"Bestemmelsen indeholder regler om statsamtmandens adgang til at anlægge erstatningsretligt søgsmål imod kommunalbestyrelsesmedlemmer, som er ansvarlige for, at kommunen er påført et tab. Bestemmelsen svarer til den gældende lovs § 61, stk. 3, om tilsynsmyndighedens adgang hertil.

Efter bestemmelsen kan statsamtmanden anlægge erstatningssag imod kommunalbestyrelsesmedlemmer, som er ansvarlige for, at kommunen er påført et tab. Det afgøres efter dansk rets almindelige regler, om der er et ansvarsgrundlag, dvs. om der foreligger en uforsvarlig adfærd, som kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom, og at der som en forudselig følge heraf er opstået et tab for kommunen. Simpel uagtsom adfærd er også omfattet af bestemmelsen.

Ved vurderingen af, om erstatningssag skal anlægges, skal statsamtmanden således vurdere, om de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer ved domstolene vil blive idømt erstatningsansvar. Klarhedskriteriet finder derfor ikke anvendelse ved denne sanktion, hvor der ved dommen vil blive skabt klarhed over, hvorvidt der er et

erstatningsgrundlag eller ej. Selv om klarhedskriteriet ikke finder anvendelse, kan erstatningssag kun anlægges i de tilfælde, hvor lovens betingelser for anlæg af erstatningssag er opfyldt. Det betyder, at det medlem eller de medlemmer af kommunalbestyrelsen, sagen anlægges imod, efter tilsynsmyndighedens opfattelse må anses som ansvarlige efter dansk rets almindelige erstatningsregler for, at kommunen er påført et tab.”

De kommunale tilsynsmyndigheders vurdering af, hvorvidt der foreligger et tab, som kan begrunde et erstatningskrav efter § 50 c, skal således foretages i overensstemmelse med almindelige erstatningsretlige regler. Det afgørende er, om der foreligger en uforsvarlig adfærd, som kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom, og at der som en forudselig følge heraf er opstået et tab for kommunen.

Det er supplerende anført i den kommenterede styrelseslov, jf. Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen, Pernille Christensen og Christian Schönau, 2004, s. 350, at den rådgivning, kommunalbestyrelsen har fået af forvaltningen eller evt. eksterne rådgivere, kan have betydning ved vurderingen af, om der er handlet ansvarspådragende.

Efter Velfærdsministeriets opfattelse har Naturgas Midt-Nord I/S ulovligt afholdt udgifter til ledsagernes deltagelse i studieturen til Italien i efteråret 2003, jf. pkt. b. Det kommunale fællesskab har på denne baggrund lidt et tab svarende til de udgifter, som fællesskabet har afholdt i forbindelse med ledsagernes deltagelse i turen. Ministeriet finder imidlertid ikke anledning til at foretage en nærmere vurdering af størrelsen af fællesskabets tab, dvs. udgifter, der kan relateres til ledsagerne, jf. nedenfor.

Det fremgår af sagen, at bestyrelsen for Naturgas Midt-Nord I/S i forbindelse med planlægningen af studieturen til Italien forespurgte, om den samlede pris for studieturen kunne holdes inden for det, fællesskabet plejede at få godkendt, hvortil den daværende administrative direktør svarede, at revisionen ingen bemærkninger havde haft tidligere, og at revisionen heller ikke ville have denne gang, blot der blev betalt for rejseudgifter for ledsagere.

På den baggrund finder Velfærdsministeriet ikke at kunne fastslå, at bestyrelsesmedlemmerne ud fra de i sagen foreliggende omstændigheder, herunder den ydede vejledning fra den daværende administrerende direktør forud for den trufne beslutning, burde have indset, at studierejsen ville medføre ulovlig støtte til ledsagerne.

Efter Velfærdsministeriets opfattelse kan det således ikke antages, at det kommunale fællesskabs tab er opstået som en følge af, at bestyrelsesmedlemmerne har udvist en uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes dem som forsætlig eller uagtsom. Ministeriet har derfor ikke grundlag for at ændre statsamtets beslutning om at undlade at rejse en erstatningssag mod bestyrelsesmedlemmerne.

2. Sammenfatning

Det er således Velfærdsministeriets opfattelse, at det var lovligt for Naturgas Midt-Nord I/S at organisere og afholde udgifter til bestyrelsesmedlemmernes

og de fire administrative medarbejders studietur til Italien i efteråret 2003. Det var imidlertid efter ministeriets opfattelse ulovligt for Naturgas Midt-Nord I/S at afholde udgifter til ledsagernes deltagelse i studierejsen. Fællesskabet har dermed givet ulovlig støtte til ledsagerne.

Efter ministeriets opfattelse kan det ikke antages, at det kommunale fællesskabs tab er opstået på grund af, at bestyrelsesmedlemmerne har udvist en uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes dem som forsættelig eller uagtsom. Ministeriet har derfor ikke grundlag for at ændre statsamtets beslutning om at undlade at rejse en erstatningssag mod bestyrelsesmedlemmerne.

Velfærdsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Statsforvaltningen Nordjylland, Statsforvaltningen Midtjylland, Naturgas Midt-Nord I/S og Folketingets Ombudsmand.

Velfærdsministeriet skal afslutningsvis endnu en gang beklage den lange sagsbehandlingstid.

Med venlig hilsen

Henrik Villum Jensen

