

Ikke inhabil, men rom for ulike meninger om dette

Kommunal Rapport 17.09.2024, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Blir styrelederen i det kommunale kraftselskapet inhabil når han som kommunestyremedlem behandler retningslinjer for utbygging av vindkraft?

SPØRSMÅL: Kommunestyret vårt behandlet i fjor sommer en rapport fra et konsulentfirma om «Kunnskapsgrunnlag for fornybar kraftproduksjon» i kommunen. Kommunestyret tok rapporten til orientering og ba samtidig kommunedirektøren om å legge frem «forslag til strategi for fornybar kraftproduksjon som legger til rette for ny kraftproduksjon av vann, sol og vind» i kommunen.

I kommunedirektørens innstilling ble det lagt frem forslag til generelle retningslinjer for dette arbeidet, og avslutningsvis et siste ledd der det slås fast at et kommunalt kraftselskap: «er kommunens primære utviklingsredskap for å utvikle fornybar energiproduksjon i kommunen.»

Dette selskapet er et heleid kommunalt aksjeselskap som samarbeider med to private selskaper om utvikling av et prosjekt for eventuell vindkraftutbygging i kommunen. Dette arbeidet har kommet så langt at avtale med grunneiere er på plass. Neste trinn i prosessen skal være at disse tre selskapene utarbeider en konsekvensutredning og kommer med et planinitiativ for utarbeiding av områdeplan. Kommunen må så godkjenne en områdeplan for at NVE kan gi konsesjon.

Formannskapetets flertall sluttet seg kommunedirektørens innstilling, mens et mindretall fremmet et avvikende forslag som lød:

«... kommune ønsker å avslutte utgreiingen av storskala vindkraft og fokusere på muligheter for vannkraft, solkraft på allerede utbygde områder og annen utslippsfri energi».

Spørsmålet er: Er jeg som styreleder i det kommunale kraftselskapet inhabil i denne saken ved behandlingen i kommunestyret?

SVAR: Det foreligger ikke noe forslag til et konkret vedtak om slik kraftutbygging. Saken nå er kommunedirektørens forslag til retningslinjer i det videre arbeid frem mot et forslag til konkrete planvedtak. Vi har altså ikke noen sak om vedtak av områdeplan. Når kommunen kommer så langt i denne prosessen at slik plan skal vedtas, må det foretas en konkret vurdering, ut fra det forslaget som da foreligger, av om det kommunalt eide kraftselskapet har en slik interesse i saken at styremedlem her blir inhabilt. Men i denne omgang er temaet bare om det foreligger inhabilitet ved behandlingen forslaget fra kommunedirektøren for generelle retningslinjer for det videre arbeidet i prosessen frem til da.

Utgangspunktet er her bestemmelsen i [forvaltningsloven § 6](#) første avsnitt, bokstav e, nr. 2, om inhabilitet for den som «er medlem av styret» for «et selskap som er part i saken». Etter lovendring i 2008 er dette en regel som gjelder også når selskapet det er tale om, er fullt eid av kommunen selv.

Avgjørende blir etter denne bestemmelsen om selskapet er «part» i denne konkrete saken. Dette er etter [lovens § 2](#) første avsnitt, bokstav e, den «som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder».

Forslaget til vedtak som kommunestyret skal ta stilling til her, retter seg ikke direkte mot selskapet, men har som en tydelig innebygd forutsetning at det videre arbeidet med saken skal være innrettet mot utbygging av vindkraft. Dette er uttrykk for et generelt standpunkt til

valg av utbyggingsstrategi, noe som også fremgår av mindretallets forslag til vedtak i formannskapet, der akkurat dette er hovedsaken. Men selv om selskapet åpenbart har en ikke uvesentlig interesse i dette veivalget, kan vi ikke si at denne helt prinsipielle avgjørelsen «direkte gjelder selskapet» slik at den gjør styremedlemmet inhabil etter denne bestemmelsen.

Neste spørsmål blir så om vervet som styremedlem i et selskap med slikt engasjement og slik interesse i saken, uansett er et «særegent forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet i saken», slik at hen blir inhabil etter bestemmelsen i § 6 andre avsnitt. Her er det rimelig klart at så lenge vi holder oss til det rent prinsipielle - for eller mot vindkraft som utbyggingsalternativ - er dette ikke «særegent» for det kommunale kraftselskapet, fordi det er noe som kan berøre andre potensielle utbyggere på tilsvarende måte.

Det som da gjenstår, er om det siste punktet i dette forslaget til vedtak - at det kommunalt eide kraftselskapet «er kommunens primære utviklingsredskap for å utvikle fornybar energiproduksjon i kommunen» - medfører at styremedlemmet er inhabilt ved behandlingen av akkurat dette spørsmålet.

Det er en vanskelig vurdering, men etter min mening må det riktige her være å ta som utgangspunkt at en slik betinget anbefaling - «primære utviklingsredskap for å utvikle» - på et så tidlig trinn i saken, ikke skaper et partsforhold for selskapet etter forvaltningsloven § 2 første avsnitt, bokstav e, slik at inhabilitetsregelen i forvaltningsloven § 6 første avsnitt for medlem av styre, slår inn. Her skal det ikke treffes noe endelig vedtak om hvem som skal gjøre hva, det gis bare en anbefaling om det kommunale kraftselskapet skal tildeles en hovedrolle i det videre arbeidet med saken.

Dette vil da også være utgangspunktet ved vurderingen av om det foreligger inhabilitet etter bestemmelsen i § 6 andre avsnitt; om det i alle fall er tale om «særegne forhold» som kan svekke tilliten til upartiskheten hos den som sitter i styret i selskapet.

Men her er svaret mer usikkert. Hvis denne saken dreide seg om valg mellom mulige private eksterne samarbeidspartnere som konkurrerte om en rolle i dette prosjektet, og om vedtak som klart ville sette én av dem en vesentlig særstilling sammenlignet med andre det kunne oppleves som problematisk etter inhabilitetsregel i § 6 andre avsnitt om et styremedlem i ett av disse deltok «på innsiden» av beslutningsprosessen.

I denne saken er det imidlertid etter alt å dømme tale om et ønske om å bruke kommunens eget selskap som samarbeidspartner ved utviklingen av et prosjekt som vil kunne være sterkt kontroversielt, og der man kan ønske nærhet til og sømløs kommunikasjon med kommunens administrative og politiske ledelse i den videre prosessen ved utviklingen av prosjektet. Dette er ikke noen ukjent problemstilling også på andre saksområder, som helse- og sosialtjenester, barnehager og skoler. Etter min mening taler gode grunner for at slike prinsipielle vurderinger ikke ses som «særegne forhold» i forvaltningslovens forstand, men som et spørsmål om legitime politiske valg som må diskuteres og avgjøres som dette.

Dette betyr i så fall at det forhold at en kommune har utpekt et heleid kommunalt aksjeselskap som foretrukket samarbeidspartner i en sak av denne typen, ikke i seg selv er et slikt «særegent forhold» at det medfører at folkevalgte med ledende posisjoner i dette, blir inhabile på alle trinn i beslutningsprosessen. Men her er det avgjort rom for ulike meninger.