

Advokatundersøgelse af spørgsmål i relation til Odsherred Varme A/S under rekonstruktion – med særlig fokus på Odsherred Kommunes rolle

Juli 2025

Deklaration af konsulentrapporter udarbejdet for offentlige myndigheder:

Titel på rapport: Advokatundersøgelse af spørgsmål i relation til Odsherred Varme A/S under rekonstruktion – med særlig fokus på Odsherred Kommunes rolle

Formål med rapport: Undersøgelse og vurdering af navnlig de kommunale beslutninger i relation til Odsherred Varme A/S

Udarbejdet af: Bech-Bruun Advokatpartnerselskab

Udarbejdet for: Odsherred Kommune

Finansieret af: Odsherred Kommune

Leveringsdato for rapport: 3. juli 2025

Offentliggørelsesdato: 3. juli 2025

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	7
2.	Sammenfatning	8
2.1	Kommunens tilsyn, ejerstrategi og indgåelsen af selvskyldnerkautionen	8
2.2	Kommunens godkendelse af fjernvarmeprojektet og garanti for lån til anlægsudgifterne	9
2.3	Kommunens overholdelse af habilitetsreglerne	11
2.4	Forsyningens beslutninger om det nye domicilbyggeri	11
2.5	Godkendelse af byggeriet af nyt domicil og garanti for låntagning	12
2.6	De forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer i vandselskaberne	13
2.7	Oversigt over konklusioner vedrørende kommissoriets punkt 1, 3, 5, 6 og 9	13
3.	Rammer og metode for undersøgelsen	17
3.1	Kommissorium	17
3.2	Undersøgelsens retlige karakter	20
3.3	Metode	20
3.4	Høring af berørte	21
3.5	Redegørelsens indhold	22
3.6	Ansvarsbegrænsning	22
4.	Baggrund	23
4.1	Odsherred Forsyning-koncernen	23
4.1.1	Odsherred Kommunes ejerstrategi	23
4.1.2	Odsherred Varme	25
5.	Det retlige grundlag	27
5.1	Beslutning og tilvejebringelse af et forsvarligt beslutningsgrundlag	27
5.1.1	Kommunalbestyrelsen	27
5.1.2	Borgmesteren	28
5.1.3	Udvalgsbehandling	29
5.1.4	Forvaltningen	32
5.2	Inhabilitet	34
5.2.1	Generelt om inhabilitet	34
5.2.2	Selskabsinhabilitet	36
5.2.3	Slægtskabsinhabilitet	39
5.3	Godkendelse af varmforsyningsprojekter	41
5.4	Kommunens ejertilsyn	45

5.5	Påtagelse af garantiforpligtelser	47
5.5.1	Kommunalretlige regler.....	47
5.5.2	Varmeforsyningslovens regler om garantistillelse	48
5.6	Kommunalt tilsyn og reaktionsmuligheder	49
5.6.1	Tilsynets udtalelser om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser	49
5.6.2	Erstatningsansvar	49
5.6.3	Strafansvar	51
6.	Centrale dele af hændelsesforløbet.....	53
6.1	Oversigt den politiske behandling af forhold vedrørende Odsherred Forsyning og Odsherred Varme i perioden 2021-2023.....	53
6.2	Byrådets godkendelse af projektforslaget (Rørvig-projektet) – maj 2021	55
6.3	Byrådets beslutning om kommunegaranti på 50,4 mio. kr. – oktober 2021	57
6.4	Byrådets beslutning om kommunegaranti på 110,8 mio. kr. – november 2021	58
6.5	Byrådets godkendelse af projektforslag (Odsherred Syd-projektet) – april 2022	58
6.5.1	Kommunens involvering af Rambøll – juli 2021	58
6.5.2	Odsherred Varmes ansøgning om forhåndsgodkendelse af Odsherred Syd-projektet – september 2021.....	62
6.5.3	Anmodning fra Odsherred Varme om udvidelse af garanti for Rørvig – marts 2022.....	64
6.5.4	Byrådets godkendelse af Odsherred Syd-projektet.....	65
6.6	Byrådets beslutning om kommunal garanti for lånoptagelse til Odsherred Syd-projektet mv. – juni 2022.....	67
6.6.1	Kommunen antager PwC til at udarbejde kreditvurdering – maj - juni 2022	67
6.6.2	Forvaltningens dialog med Odsherred Forsyning.....	70
6.6.3	Byrådets godkendelse af kommunegaranti på 409,6 mio. kr. – juni 2022.....	71
6.7	Indgåelse af selvskyldnerkaution i Odsherred Forsyning	72
6.7.1	Beslutning om finansiering i Nordea	72
6.7.2	Indholdet af låneaftalerne og kautionen	74
6.7.3	BDO-notat.....	75
6.7.4	Indgåelse af kautionsforpligtelsen	76
6.8	Revideret projekt for Odsherred Syd – juni 2023	77
6.8.1	Godkendelse af et tillæg til Odsherred Syd-projektet	77
6.8.2	Godkendelse af tillæg til projektforslag – juni 2023	80
6.9	Kommunegaranti på 45,52 mio. kr. – oktober 2023	80
6.9.1	PwC rådgiver om garantiprovision.....	80

6.9.2	Byrådets godkendelse af kommunegaranti på 45,52 mio. kr. – oktober 2023	81
6.10	Ledelsen i Odsherred Varme orienterer kommunen.....	82
6.11	Efterfølgende begivenheder	86
6.12	Opførelsen af en ny domicilbygning	88
6.12.1	Vedtagelse af byggeplanerne og forarbejder til byggeriet	88
6.12.2	Anmodning om kommunegaranti på 110 mio. kr.	89
6.12.3	Den økonomiske situation i Odsherred Varmes påvirkning af byggeriet	93
6.12.4	Oplysning om Odsherred Forsynings kaution for koncernens mellemværende med Nordea (begivenheder efter den undersøgte periode)	97
6.12.5	Genbehandling af garantistillelsen (begivenheder efter den undersøgte periode)	100
6.12.6	Den 25. juni 2024 godkendte byrådet, at der blev ydet en kommunegaranti på 99 mio. kr. (begivenheder efter den undersøgte periode)	102
6.13	Odsherred Kommunes behandling af årsrapporter for Odsherred Forsyning, orienteringer i Økonomiudvalget mv.	102
6.13.1	Byrådets behandling af årsrapporter for Odsherred Forsyning for regnskabsårene 2020-2023 ...	102
6.13.2	Orienteringer i Økonomiudvalget i perioden marts 2022 til marts 2024	105
7.	Vurdering	106
7.1	Indledning	106
7.2	Generelt om overholdelse af habilitetsreglerne ved kommunens behandling af sagerne	106
7.3	Byrådets godkendelse af fjernvarmeprojektet i Rørvig 25. maj 2021	107
7.4	Kommunegaranti på 50,4 mio. kr. til anlægsudgifter til fjernvarmeprojektet i Rørvig	108
7.5	Godkendelsen af Odsherred Syd-projektet 26. april 2022	108
7.5.1	Mangelfuld forberedelse af sagen?	108
7.5.2	Ansvarsvurdering.....	110
7.6	Kommunal garanti på 409 mio. kr. til Odsherred Varme (30. juni 2022)	113
7.6.1	Mangelfuld forberedelse af sagen?	113
7.6.2	Ansvarsvurdering - garantistillelse.....	116
7.6.3	Fik kommunen alle relevante oplysninger forud for garantistillelsen	117
7.7	Godkendelse af tillæg til projektforslaget om Odsherred Syd	118
7.8	Kommunal garanti for yderligere anlægsudgifter – oktober 2023.....	119
7.8.1	Mangelfuld forberedelse af sagen?	119
7.8.2	Ansvarsvurdering.....	119
7.9	Forsyningsens beslutninger om det nye domicilbyggeri.....	120
7.9.1	De relevante beslutninger i bestyrelsen	120

1. Indledning

Odsherred Kommune har besluttet, at der skal foretages en undersøgelse med fokus på nærmere afgrænsede emner, personkreds og tidshorizont relateret til varmeprojekterne i Odsherred Varme A/S ("Odsherred Varme") samt de økonomiske problemer i Odsherred Varme og Odsherred Forsyning A/S ("Odsherred Forsyning").

Det fremgår af kommissoriet, at starttidspunktet for undersøgelsen er den 25. maj 2021, og at sluttidspunktet for undersøgelsen er den 9. april 2024.

I denne redegørelse undersøges det, om "*der kan/bør rejses kritik af kommunen selv i forløbet (enten administration eller politiske udvalg)*" i forbindelse med godkendelsen af varmeprojekterne og de kommunale garantistillelser til Odsherred Varme, kommunens garantistillelse i forbindelse med opførslen af et nyt domicil samt kommunens tilsyn med Odsherred Forsyning-koncernen.

Derudover indeholder redegørelsen delvist også en undersøgelse af, om kommunen/byrådet blev forelagt alle relevante oplysninger i forbindelse med garantistillelsen på 409 mio. kr. til Odsherred Varme i juni 2022, hvilken betydning den indgåede kautionsforpligtelse i Odsherred Forsyning har haft for kommunens position i sagen og forhandlingerne om en løsning, samt om indgåelsen af kautionsforpligtelser er omfattet af ejerstrategien.

Redegørelsen indeholder således en besvarelse af kommissoriets punkt 1, 3, 5, 6 og 9. Fordelingen mellem kommissoriets punkter fremgår af skemaet straks nedenfor¹:

	Punkt i kommissoriet	Vedrører enhed	Undersøges af
1	Selvskyldnerkaution	OF / kommunen	Rekonstruktøren i OF (delvist) Kommunen (delvist)
2	Sammenblanding af midler	OF-koncernen	Rekonstruktøren i OV
3	Nyt domicilbyggeri	OF-koncernen	Kommunen
4	Aarsleff kontrakt	OV	Rekonstruktøren i OV
5	Ejerstrategi	OF-koncernen	Kommunen
6	Oplysninger til garanti	OV	Kommunen
7	OV - ansvar	OV	Rekonstruktøren i OV
8	Advarsler	OV / OF-koncernen	Rekonstruktøren i OV
9	Kommunen - ansvar	Kommunen	Kommunen

¹ Kommissoriet beskrives nedenfor i afsnit 3.1.

2. Sammenfatning

I denne redegørelse behandler vi de dele af kommissoriets spørgsmål, som skal undersøges for Odsherred Kommune, og som ikke forventes at blive undersøgt i forbindelse med rekonstruktionen af Odsherred Varme og Odsherred Forsyning.

Vores vurderinger er baseret på, at forvaltningen, borgmesteren og byrådet første gang fik kendskab til de alvorlige, økonomiske problemer i fjernvarmeprojektet i november 2023, og at kommunen først fik et fuldstændigt og klart billede af problemernes omfang omkring 8. marts 2024. Der har ikke i det materiale, vi har haft adgang til fra Odsherred Kommune eller fra Odsherred Varme, været indikationer af, at nogen i forvaltningen eller byrådet (bortset fra byrådsmedlemmer, der tillige var medlemmer af selskabsbestyrelsen) har haft viden om eller formodning om selskabets problemer på et tidligere tidspunkt.

Ved vurderingen af kommunens handle måde og eventuelle ansvar er det i øvrigt udgangspunktet, at ansvaret for at planlægge og gennemføre fjernvarmeprojektet på en måde, der gav værdi for forbrugerne og for selskabet, er placeret hos ledelsen af Odsherred Varme og dette selskabs rådgivere – ikke hos kommunen, der har en generel tilsynspligt med det kommunalt ejede selskab, men som efter lovgivningen primært skal sikre en samfundsøkonomisk gevinst ved et anlægsprojekt som det foreliggende, og i øvrigt udøve sine ejerbeføjelser gennem generalforsamlingen, ved at udpege en ansvarlig bestyrelse, ved godkendelse af regnskaber mv.

2.1 Kommunens tilsyn, ejerstrategi og indgåelsen af selvskyldnerkautionen

Det er vores vurdering, at kommunen har indrettet sit tilsyn med Odsherred Forsyning-koncernen på den måde, en almindelig, fornuftig ejer af et selskab vil gøre. Der er herunder i Odsherred Varmes og Odsherred Forsynings vedtægter og i den vedtagne ejerstrategi bestemmelser, der skal sikre, at kommunen orienteres om hændelser af væsentlig økonomisk eller politisk betydning, så der er mulighed for at gribe ind. En sådan orientering har kommunen – så vidt ses – ikke fået før ganske sent i forløbet, ultimo november 2023.

Byrådet skal føre tilsyn med, at Odsherred Varmes kollektive varmforsyningsanlæg er etableret og drives i overensstemmelse med meddelte projektgodkendelser. Byrådet har derimod ikke i medfør af varmforsyningsloven hjemmel til at føre et regnskabsmæssigt tilsyn, ligesom at tilsynet med, at priser og vilkår er rimelige og i overensstemmelse med varmforsyningslovens prisbestemmelser, varetages af Forsyningstilsynet og dermed ikke af byrådet/Odsherred Kommune. Der er sammenfattende ikke grundlag for at kritisere det generelle tilsyn med selskabet.

Det er intet, som tyder på, at kautionsforpligtelsen er indgået med den samlede bestyrelses godkendelse/vi den. Kautionsforpligtelsen er dog underskrevet af den daværende bestyrelsesformand sammen med den adm. direktør.

Kommunen blev i strid med ejerstrategien ikke orienteret om aftalen, der havde væsentlig betydning for koncernens økonomi – og dermed for kommunens økonomiske risiko og position i det forløb, der fulgte. Spørgsmålet vil blive undersøgt som led i rekonstruktionen af Odsherred Forsyning, som varetages af Kromann Reumert, og det må forventes, at denne undersøgelse nærmere vil belyse rollefordelingen i selskabet i forbindelse med indgåelsen af selvskyldnerkautionen.

Selvskyldnerkautionen indebar, at Odsherred Kommune mistede kontrollen med og ejerindflydelsen på sin forsyningskoncern. Eftersom koncernen varetager en række forskellige forsyningsområder, herunder vandforsyning, spildevand og tømning, indebar selvskyldnerkautionen, at kommunen mistede kontrol med forsyningsområder, som intet havde med fjernvarmeprojektet at gøre.

Selvskyldnerkautionen har vanskeliggjort kommunens position i forhandlingerne om en løsning, fordi kautionen indebar betydelig usikkerhed om væsentlige kommunale opgaver og risiko for at miste kontrol med hele forsyningskoncernen, og fordi det komplicerede mulighederne for en forhandlet løsning, at der var usikkerhed om selvskyldnerkautionens betydning for kommunen og værdi for långiver.

For kommunen var det oprindeligt en gevinst, at Nordea var med til at finansiere fjernvarmeprojektet, fordi Nordea som privat bank kunne tilvejebringe kompetencer og et kommercielt mindset, som almindeligvis ikke kan forventes at være til stede i den kommunale sektor. Odsherred Kommune har således med rette kunnet støtte sig til, at Nordea som privat långiver var aktivt involveret i fjernvarmeprojektet, herunder særligt når bankens deltagelse ikke var baseret på en kommunegaranti eller anden sikkerhed, som gjorde, at det for banken kunne anses for risikofrit.

Det bemærkes, at kommissoriets punkt 1 (selvskyldnerkaution) vedrører Odsherred Forsyning A/S under rekonstruktion, og at dette selskabs rekonstruktør har meddelt, at punkt 1 delvist vil blive behandlet som led i rekonstruktionen.

Vi henviser til afsnit 7.11 – 7.12, hvor kommissoriets punkt 1 og punkt 5 (selvskyldnerkaution/ejerstrategi) behandles i denne redegørelse.

2.2 Kommunens godkendelse af fjernvarmeprojektet og garanti for lån til anlægsudgifterne

Odsherred Kommune har som varmeplanmyndighed ad flere omgange behandlet Odsherred Varmes projektforslag for kollektive varmforsyningsanlæg. Derudover har kommunen meddelt garantier for Kommune-Kredits lån til finansiering af dele af de samlede anlægsudgifter til fjernvarmeprojekterne.

Vi har gennemgået grundlaget for kommunens godkendelse af projektforslagene i den undersøgte periode, og vi har sammenholdt sagsbehandlingen med de krav, som efter lovgivningen og praksis gælder for godkendelse af projektforslag. Derudover har vi vurderet, om beslutningsgrundlaget i kommunens garantisager var forsvarligt.

Efter lovgivningen skal kommunalbestyrelsen, inden den kan meddele godkendelse til et projekt, foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Kommunalbestyrelsen skal anmode om, at de i projektansøgningen anvendte forudsætninger opdateres, hvis der ikke foreligger et godkendt projektforslag senest ét år fra ansøgningstidspunktet, ligesom den desuden til hver en tid kan beslutte, at projektansøger skal opdatere de i projektansøgningen anvendte beregningsforudsætninger. Såfremt der er sket ændringer i de faktiske forhold mellem ansøgningstidspunktet og kommunalbestyrelsens afgørelse, skal kommunalbestyrelsen inddrage sådanne mellemkomne ændringer.

Der er navnlig følgende seks beslutninger, der er truffet i byrådet, som har betydning for kommunens mulige medansvar for fjernvarmeprojektet og i sidste ende for kommunens økonomi:

(1) Byrådets godkendelse af fjernvarmeprojektet i Rørvig 25. maj 2021 (afsnit 7.3)

Det er vores opfattelse, at der ikke er grundlag for kritik af forvaltningen, de politiske udvalg eller byrådet, i forbindelse med byrådets godkendelse af projektet i Rørvig.

(2) Kommunegaranti på 50,4 mio. kr. til anlægsudgifter til fjernvarmeprojektet i Rørvig (afsnit 7.4)

Heller ikke i denne relation er der grundlag for kritik. Dette gælder også for forvaltningens vurdering af Odsherred Varmes betalingsevne på dette tidspunkt.

(3) Godkendelsen af Odsherred Syd-projektet 26. april 2022 (afsnit 7.5)

Det er vores vurdering, at der bør foretages en supplerende undersøgelse af, om forvaltningen burde have handlet anderledes i forbindelse med forberedelsen af byrådets godkendelse af projektet. Inden byrådets behandling af sagen blev kommunen orienteret om, at udgifterne til fjernvarmeprojektet ville være meget større, end projektforslaget angav. Beregningerne i det indleverede projektforslag, som kommunens rådgiver havde vurderet, var dermed ikke længere aktuelle. Kommunen var dog samtidig af Odsherred Varme blevet oplyst om, at de øgede udgifter ikke ville få betydning for forbrugerne, fordi taksterne kunne fastholdes, og at selskabsøkonomien fortsat var positiv. De nye oplysninger burde muligvis have ført til en mere omfattende forberedelse af byrådets beslutning.

(4) Kommunal garanti på 409 mio. kr. til Odsherred Varme 30. juni 2022 (afsnit 7.6)

Ved godkendelsen af den kommunale garanti til Odsherred Syd-projektet støttede forvaltningen sig til en vurdering fra PwC af 23. juni 2022 om selskabets betalingsevne. Revisorerne havde undersøgt Odsherred Varmes økonomiske situation og konkluderede, at selskabet havde en "stærk betalingsevne". PwC var i den forbindelse bekendt med, at anlægsudgifterne ville blive meget større, end det oprindelige projekt havde angivet, men dette ændrede ikke konklusionen. Dette taler for, at forvaltningen dermed havde opfyldt sin pligt til at oplyse sagen. Til støtte for dette resultat taler også, at kommunen "kun" skulle stille garanti for 40 % af anlægsudgifterne, mens de resterende 60 % blev finansieret i Nordea (uden kommunal garanti).

Selv om oplysningerne om de væsentlige fordyrelser i projektet, som kommunen blev informeret om, burde mane til forsigtighed, er det vores konklusion, at forvaltningen ikke begik egentlige fejl i forberedelsen af beslutningen.

Det må efter vores vurdering bero på en nærmere undersøgelse, om kommunen forud for beslutningen fik alle relevante oplysninger fra Odsherred Varme.

(5) Godkendelse af tillæg til projektforslaget om Odsherred Syd (afsnit 7.7)

Godkendelsen af tillægget, der blev givet administrativt, giver efter den sammenhæng, godkendelsen blev givet i, ikke anledning til kritik.

(6) Kommunal garanti for yderligere anlægsudgifter 31. oktober 2023 (afsnit 7.8)

I det skriftlige materiale, som vi er i besiddelse af, kan det ikke konstateres, at kommunen på dette tidspunkt var informeret om økonomiske udfordringer i Odsherred Varme eller havde modtaget andre oplysninger, der indikerede en risiko for, at garantien ville blive aktualiseret. Sådanne oplysninger fik forvaltningen først i slutningen af november 2023. Desuden støttede forvaltningen sig til en vurdering fra PwC af 18. oktober 2023 om selskabets betalingsevne, hvoraf det fremgik, at Odsherred Varme ikke var en kriseramrt virksomhed, og at selskabet havde en "stærk betalingsevne". Beslutningen giver på den baggrund ikke anledning til kritik af forvaltningen, de politiske udvalg eller byrådet.

2.3 Kommunens overholdelse af habilitetsreglerne

Byrådet har i hele den undersøgte periode behandlet sager om Odsherred Varme, uden at byrådsmedlemmer, herunder medlemmerne af bestyrelsen i Odsherred Varme, er blevet anset for inhabile.

Vi har gennemgået de enkelte beslutninger og sammenholdt dette med regler og praksis for behandlingen af habilitetsspørgsmål.

I relation til byrådets behandling af sagerne om projektforslag efter varmforsyningsloven er der efter vores opfattelse ikke tvivl om, at byrådets medlemmer, der samtidig var menige medlemmer af bestyrelsen for Odsherred Varme, var habile ved byrådets godkendelse af projektforslag.

Vi har særligt undersøgt, om formanden for Odsherred Varme ved byrådets behandling af sagerne om Odsherred Varme var inhabil og finder ikke, at der er grundlag for at konkludere, at han har været inhabil.

Baseret på vores gennemgang af praksis finder vi herefter ikke, at der er grundlag for at fastslå, at byrådsmedlemmer, der samtidig var medlemmer af Odsherred Varmes bestyrelse, var inhabile og derfor ikke kunne deltage i beslutningerne om garantisagerne.

Vi har derudover særligt undersøgt borgmesterens habilitet i sager om Odsherred Varme, når borgmesterens ægtefælle samtidig var medlem af bestyrelsen i, og i en periode var formand for, Odsherred Varme. Der er efter vores opfattelse ikke tvivl om, at borgmesteren var habil ved behandlingen af sagerne om Odsherred Varme i den undersøgte periode.

På denne baggrund finder vi ikke grundlag for at udtale kritik af kommunens overholdelse af habilitetsreglerne ved behandlingen af sager om Odsherred Varme i perioden.

2.4 Forsyningens beslutninger om det nye domicilbyggeri

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

2.5 Godkendelse af byggeriet af nyt domicil og garanti for låntagning

Ledelsen i Odsherred Forsyning-koncernen havde i 2022 truffet beslutning om at opføre et nyt domicil, og der var iværksat udbud af arbejdet og skrevet kontrakt med en entreprenør, da byrådet skulle godkende byggeriet og en kommunegaranti til låntagning den 28. november 2023. På dette tidspunkt havde kommunen fået oplysninger om de økonomiske problemer i Odsherred Varme.

På det foreliggende grundlag finder vi, at der ikke er grundlag for at kritisere, at forvaltningen indstillede til Økonomiudvalget og byrådet, at den ansøgte garanti blev bevilget. Det materiale, byrådet blev præsenteret for, indeholdt ikke advarsler om, at det skulle gå imod kommunens interesser eller være økonomisk uforsvarligt at godkende garantien. Byrådet handlede i overensstemmelse med indstillingen fra forvaltningen. Desuden var byrådet bekendt med PwC's vurdering af, at forholdene i fjernvarmeprojektet ikke havde betydning for kreditvurderingen af Odsherred Forsyningsservice A/S. Byrådet har efter vores vurdering truffet beslutningen på et tilstrækkeligt grundlag.

Efterfølgende – efter udløbet af den undersøgte periode – besluttede bestyrelsen at fortsætte byggeriet, da en standsning heraf ville have medført et større værdispild.

2.6 De forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer i vandselskaberne

Baseret på vores gennemgang af de offentliggjorte referater fra bestyrelsesmøderne i Odsherred Forsyning-koncernen er det vores indtryk, at bestyrelsesmøderne er blevet afholdt samlet for koncernselskaberne. Referaterne angiver, hvem der har deltaget i de enkelte møder. I den forbindelse bemærker vi, at der ikke er nogen indikation i referaterne på, at de forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer kun skulle have deltaget i en begrænset del af møderne. Vi lægger ved vurderingen blandt andet vægt på, at dagsordenerne har været struktureret med en blanding af "fællespunkter" og punkter vedrørende kun enkelte selskaber i koncernen, hvilket giver en stærk formodning for, at de forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer i vandselskaberne i praksis har deltaget under hele mødet, og dermed har de deltaget i bestyrelsesmøderne i de øvrige koncernselskaber.

Vi bemærker imidlertid, at det som udgangspunkt må være op til de enkelte selskabers bestyrelser at afgøre, hvilke oplysninger der skal videregives til personer uden for bestyrelsen, og hvilke personer der skal tillades at deltage i bestyrelsesmøder som tilhører/gæst. Der er ingen indikationer på, at de forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmers adgang til oplysninger eller deltagelse i møder har medført et tab.

Det bemærkes, at kommissoriets punkt 7 vedrører Odsherred Varme A/S under rekonstruktion, og at punkt 7 vil blive behandlet som led i rekonstruktionen. Besvarelsen i denne redegørelse vedrører derfor alene delspørgsmålet om forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer, som ikke kan forventes behandlet af rekonstruktøren. Vi henviser til afsnit 7.11.2.3, hvor dette delspørgsmål behandles.

2.7 Oversigt over konklusioner vedrørende kommissoriets punkt 1, 3, 5, 6 og 9

Vi har med udgangspunkt i kommissoriet udarbejdet nedenstående skema, som under hensyntagen til kommissoriets struktur indeholder kortfattede konklusioner vedrørende punkt 1, 3, 5, 6 og 9:

	Punkt i kommissoriet	Behandles	Vurdering på det foreliggende grundlag
1	Selvskyldnerkaution: Indgåelse af selvskyldnerkautioner i moderselskabet Odsherred Forsyning A/S - hvem har truffet beslutning om dette, hvilken betydning har den indgåede kautionsforpligtelse haft for ejers (kommunens)position i sagen og forhandlingerne om en løsning samt, hvorvidt kautionsforpligtelsen er indgået med den samlede bestyrelses godkendelse/viden?	Afsnit 6.7 Afsnit 7.11-7.12 (samt i OF's rekonstruktion)	Selvskyldnerkautionen vanskeliggjorde kommunens position og forhandlingerne om en løsning med Nordea, fordi kautionen indebar betydelig usikkerhed om væsentlige kommunale opgaver og risiko for at miste kontrol med hele forsyningskoncernen, og fordi det komplicerede mulighederne for en forhandlet løsning, at der var usikkerhed om selvskyldnerkautionens betydning for kommunen og værdi for långiver. Der er intet, som tyder på, at kautionsforpligtelsen er indgået med den samlede bestyrelses godkendelse/viden. Kautionsforpligtelsen er dog underskrevet af den daværende bestyrelsesformand sammen med den adm. direktør.

	Punkt i kommissoriet	Behandles	Vurdering på det foreliggende grundlag
			<p>Kommunen blev i strid med ejerstrategien ikke orienteret om aftalen, der havde væsentlig betydning for koncernens økonomi – og dermed for kommunens økonomiske risiko og position i det forløb, der fulgte.</p> <p>Spørgsmålet vil blive undersøgt som led i rekonstruktionen af Odsherred Forsyning, som varetages af Kromann Reumert, og det må forventes, at denne undersøgelse nærmere vil belyse rollefordelingen i selskabet i forbindelse med indgåelsen af selvskyldnerkautionen.</p>
3	<p>Nyt domicilbyggeri:</p> <p>Undersøgelse af ansvar og viden samt beslutningsgrundlag forelagt for bestyrelsen. Punktet ønskes undersøgt tilbunds-gående.</p>	<p>Afsnit 6.12 Afsnit 7.9-7.10</p>	<p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p>
5	<p>Ejerstrategi:</p> <p>Har Odsherred Forsyning generelt afgivet oplysninger korrekt og rettidigt til kommunen vedrørende væsentlige beslutninger, herunder hvorvidt indgåelse af kautionsforpligtelser er omfattet af ejerstrategien.</p>	<p>Afsnit 4.1.1 Afsnit 6.7.4 Afsnit 7.11.2</p>	<p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>Selvskyldnerkautionen var omfattet af ejerstrategiens bestemmelse om, at kommunen som ejer skal orienteres om væsentlige beslutninger og have muligheder for at udtale sig om sin vurdering.</p>
6	<p>Oplysninger til garantisagen:</p> <p>En vurdering af, om kommune/Byråd fik forelagt alle relevante oplysninger i forbindelse med garantistillelse på</p>	<p>Afsnit 5.5 Afsnit 6.6 Afsnit 7.6</p>	<p>PwC anmodede på vegne af kommunen om alt materiale, som PwC fandt relevant. På denne vis kan det siges, at forvaltningen via PwC fik de oplysninger, der forud for beslutningen den 30. juni 2022 af revisorerne blev anset for relevante for PwC's opgave.</p>

	Punkt i kommissoriet	Behandles	Vurdering på det foreliggende grundlag
	409 mio. kr. til Odsherred Varme (juni 2022).		<p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>[Redacted]</p> <p>En nærmere besvarelse kræver, at de oplysninger, kommunen faktisk modtog i forbindelse med selskabets ansøgning om garanti, sammenholdes med al den viden, selskabets ledelse (direktion og bestyrelse) havde på det samme tidspunkt. Dette forudsætter således en mere detaljeret gennemgang af interne oplysninger fra selskabet, som også vil omfatte materiale, som vi ikke har haft adgang til som led i undersøgelserne for kommunen.</p>
9	<p>Kommunen – ansvar:</p> <p>En vurdering af, om der kan/bør rejses kritik af kommunen selv i forløbet (enten administration eller politiske udvalg)</p>	<p>Afsnit 6.2-6.13</p> <p>Afsnit 7.3-7.12</p> <p>Afsnit 5.2</p> <p>Afsnit 7.2</p>	<p>Det er vores vurdering, at der ikke er grundlag for kritik af forvaltningen, de politiske udvalg eller byrådet i forbindelse med behandlingen af projektforslag og garantier vedrørende fjernvarmeprojekterne i Odsherred Varme.</p> <p>Der bør dog foretages en supplerende undersøgelse af, om forvaltningen burde have handlet anderledes i forbindelse med forberedelsen af byrådets projektgodkendelse den 26. april 2022.</p> <p>Derudover har vi foretaget en gennemgang og vurdering af kommunens overholdelse af habilitetsreglerne ved de enkelte beslutninger. Vi finder ikke, at der er grundlag for at udtale kritik af kommunens overholdelse af habilitetsreglerne i perioden.</p>

Skemaet gengiver de væsentligste konklusioner, mens vurderingerne mere indgående behandles nedenfor i afsnit 7.

3. Rammer og metode for undersøgelsen

3.1 Kommissorium

Den 25. juni 2024 besluttede byrådet i Odsherred Kommune, at det på generalforsamlingen i Odsherred Forsyning skulle vedtages, at bestyrelsen skulle igangsætte en advokatundersøgelse. Følgende fremgår af referatet fra byrådsmødet:

"Generalforsamlingen vedtager, at bestyrelsen igangsætter en advokatundersøgelse af forløb, baggrund og ansvar i forhold til den situation som Odsherred Forsyning (koncernen) er havnet i. Advokatundersøgelsen planlægges og gennemføres i samarbejde med Odsherred Kommune, jf. vedtægternes pkt. 5.10-5-12."

På byrådsmøde den 3. september 2024 blev undersøgelsen afgrænset:

"Temaet for advokatundersøgelse er forholdsvis bredt formuleret i Byrådets tidligere beslutning. Det foreslås derfor, at temaet afgrænses nærmere."

Undersøgelsen kan deles op på følgende måde:

- 1. Hvilke emner/beslutninger skal undersøges nærmere?*
- 2. I forhold til hvilken personkreds?*
- 3. I hvilken tidsperiode?*

Det er administrationens opfattelse, at navnlig forløbet omkring varmeprojekterne i Odsherred Varme bør undersøges, og at undersøgelsen i øvrigt tager afsæt i og udnytter den viden og erfaring fra advokatundersøgelsen, som forsyningen allerede har igangsat.

I tilknytning hertil er følgende punkter relevante:

- 1. Indgåelse af selvskyldnerkautioner i moderselskabet Odsherred Forsyning A/S - hvem har truffet beslutning om dette, hvilken betydning har den indgåede kautionsforpligtelse haft for ejers (kommunens)position i sagen og forhandlingerne om en løsning samt, hvorvidt kautionsforpligtelsen er indgået med den samlede bestyrelses godkendelse/viden?*
- 2. Manglende adskillelse af midler imellem koncernselskaberne (cashpool) - hvem har iværksat denne praksis og, hvilken viden havde selskabernes bestyrelser samt revision herom?*
- 3. Nyt domicilbyggeri - undersøgelse af ansvar og viden samt beslutningsgrundlag forelagt for bestyrelsen. Punktet ønskes undersøgt tilbunds gående.*
- 4. Særskilt undersøgelse af kontraktsindgåelse samt -exit med entreprenørvirksomheden Aarsleff vedrørende varmeprojekterne, herunder om bestyrelsen og eventuelle eksterne rådgivere har været involveret i eller har godkendt kontrakterne. Dette punkt omfatter også en selvstændig gennemgang og vurdering af faktureringer fra, samt betaling til Aarsleff.*

5. *Ejerstrategi - har Odsherred Forsyning generelt afgivet oplysninger korrekt og rettidigt til kommunen vedrørende væsentlige beslutninger, herunder hvorvidt indgåelse af kautionsforpligtelser er omfattet af ejerstrategien.*
6. *En vurdering af, om kommune/Byråd fik forelagt alle relevante oplysninger i forbindelse med garantistillelse på 409 mio. kr. til Odsherred Varme (juni 2022).*
7. *En vurdering af, om direktion og bestyrelsen for Odsherred Varme har handlet professionelt og korrekt i forhold til godkendelse af varmeprojekterne, herunder en vurdering af om direktion, bestyrelse og medarbejdere havde de nødvendige kompetencer til at gennemføre større varmeprojekter. Det bedes i tilknytning hertil undersøgt, om de forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer i vandselskaberne har haft adgang til eller modtaget oplysninger om øvrige koncernselskaber i forsyningen, som de ikke har været berettiget til.*
8. *Er der undervejs i forhold til punkt 1-5 oven for rejst advarsler eller bekymring fra medarbejdere eller rådgivere og - i givet fald - er dette forelagt for bestyrelsen?*
9. *En vurdering af, om der kan/bør rejses kritik af kommunen selv i forløbet (enten administration eller politiske udvalg)*

Det vil være naturligt at afgrænse personkredsen til ledelsen (direktion og bestyrelse) samt eksterne rådgivere. Et starttidspunkt for undersøgelsen kunne være byrådets godkendelse af fjernvarmeprojekt i Rørvig den 25. maj 2021 - <https://dagsordener.odsherred.dk/vis?Referat-Byraadet-2009-2021-d.25-05-2021-kl.18.30&id=9c509ce5-a364-4240-b564-50ed1fefdf6&ri-tekst=r%C3%B8rvig%20varme>, mens et naturligt sluttidspunkt for undersøgelsen kunne være 9. april 2024, hvor alle varmeprojekter standses.

Administrationen anbefaler, at advokatundersøgelsen gennemføres af advokatfirmaet Bech-Bruun. Som bekendt fungerer Bech-Bruun allerede som kommunens eksterne juridiske rådgiver og har derfor indgående kendskab til sagen og Odsherred Forsyning. Alternativet vil være Odsherred Forsyningens egen advokatforbindelse, advokatfirmaet Horten, men dette skønnes problematisk i forhold til, at undersøgelsen også kan/vil sætte fokus på Odsherred Forsyningens egen juridiske rådgiver.

Valg af andre advokatfirmaer skønnes at få klar negativ konsekvens i forhold til såvel pris samt tids-horisont for færdiggørelse."

På byrådsmøde den 26. november 2024 blev byrådet orienteret om de ændrede forhold omkring undersøgelsen som følge af, at der den 25. oktober 2024 blev indledt rekonstruktion af Odsherred Varme og Odsherred Forsyning:

"Byrådet besluttede den 25. juni 2024 og 3. september 2024, at bestyrelsen i Odsherred Forsyning A/S skulle igangsætte en advokatundersøgelse af situationen i Odsherred Forsyning-koncernen, og at denne skulle planlægges og gennemføres i samarbejde med Odsherred Kommune. Ved beslutningerne var det forudsat, at udgifterne til advokatundersøgelsen skulle afholdes af Odsherred Forsyning A/S. Se eventuelt <https://dagsordener.odsherred.dk/vis?Referat-Byraadet-d.25-06-2024-kl.18.30&id=1e2492ab-1b8b-463d-b021-01bdfc2aea51> og <https://dagsordener.odsherred.dk/vis?Referat-Byraadet-d.03-09-2024-kl.18.30&id=abdca429-2bea-43a2-920a-5d7fadfabe7d>

Efter dette tidspunkt er der som bekendt sket det, at der er indledt rekonstruktion efter begæring fra Nordea af dels Odsherred Varme A/S og Odsherred Forsyning A/S. I Odsherred Varme A/S er udpeget 2 rekonstruktører efter indstilling fra dels Nordea og Odsherred Kommune. I moderselskabet Odsherred Forsyning A/S er alene udpeget 1 rekonstruktør efter indstilling fra Nordea.

Rekonstruktionen af Odsherred Forsyning A/S, som blev indledt den 25. oktober 2024, indebærer, at Odsherred Forsyning A/S ikke må foretage dispositioner af væsentlig betydning uden rekonstruktørens samtykke.

I forhold til de 9 punkter, som Byrådet besluttede skulle undersøges på mødet den 25. juni, er rekonstruktøren positivt indstillet i forhold til i hvert fald punkt 2 (sammenblanding af midler i koncernen), punkt 4 (forholdet til Aarsleff) og punkt 7- 8 (ledelsens eventuelle ansvar). De øvrige 5 punkter er rekonstruktøren ikke indstillet på at finansiere via Odsherred Forsyning A/S, dog med en mulig åbning i forhold til punkt 1 (selvskyldnerkaution) og koblingen til punkt 7-8.

Forudsætningerne for byrådets beslutninger har derfor ændret sig, og det bør vurderes om kommunen selv vil finansiere den del af undersøgelsen, som rekonstruktøreren foreløbig har udskilt. Det tilføjes for god ordens skyld, at rekonstruktøren ikke har udtrykt modvilje mod undersøgelsens gennemførelse, hvis kommunen blot er indstillet på selv at finansiere den resterende del.

Der udestår en drøftelse blandt begge rekonstruktører i Odsherred Varme A/S i forhold til, hvem der udfører og, hvad der mere præcist undersøges.

Der er på dog allerede nu behov for at tage stilling til det scenarie, at advokatundersøgelsen gennemføres og betales delvist af Odsherred Kommune. Alternativet vil være, at undersøgelsen ikke fuldt ud kan startes op på nuværende tidspunkt.

[...]

Den nye situation med behandling i skifteretten giver en række praktiske og juridiske problemstillinger.

Rekonstruktionen og opdelingen i forhold til finansiering giver desuden anledning til at ændre tilrettelæggelsen af advokatundersøgelsen. Det bør således i undersøgelsen som det første belyses, hvilke forhold der kræver en særlig hurtig afklaring for at sikre, at kommunens interesser varetages bedst muligt i det kommende forløb.

Dernæst vil undersøgelsen af de fastlagte punkter for advokatundersøgelsen blive igangsat i takt med, at de nødvendige oplysninger tilvejebringes. Endvidere vil advokatundersøgelsen blive tilrettelagt på en sådan måde, at der i det omfang, det er relevant, kan gøres brug af det arbejde, rekonstruktørerne udfører i Odsherred Varme A/S og Odsherred Forsyning A/S.

Det foreslås, at undersøgelsen foretages på skriftligt grundlag med mulighed for delrapportering, når undersøgelsen af hvert punkt er tilendebragt. Delrapporteringen kan herefter indeholde anbefaling om, hvorvidt det er nødvendigt at foretage interviews.

På et kommende møde i Økonomiudvalget med deltagelse af advokatfirmaet Bech- Bruun vil der blive fremlagt detaljeret proces- og tidsplan samt nærmere estimat på den del af omkostningerne, der skal afholdes af kommunen."

Kommissoriets punkt 7 er justeret på baggrund af Odsherred Kommunes e-mail af 17. december 2024, idet sætningen "*I forbindelse med denne vurdering bedes den historiske udvikling i varmeprisen analyseret*" er tilføjet.

Efter Odsherred Varme gik i rekonstruktion, blev det mellem rekonstruktørerne aftalt, at punkt 2, 4, 7 og 8 i en eller anden udstrækning vil blive undersøgt som led i rekonstruktionen med henblik på udarbejdelsen af rekonstruktionsforslaget i Odsherred Varme.

Punkt 1 vil tilsvarende (delvist) blive undersøgt i forbindelse med fremlæggelsen af rekonstruktionsforslaget i Odsherred Forsyning.

Denne afrapportering vedrører kommissoriets punkt 1, 3, 5, 6 og 9 med særligt fokus på Odsherred Kommunes rolle og er alene undersøgt for Odsherred Kommune.

3.2 Undersøgelsens retlige karakter

Det fremgår af kommissoriet, at en af årsagerne til, at Bech-Bruun skulle udarbejde undersøgelsen var, at Bech-Bruun allerede fungerede som kommunens eksterne juridiske rådgiver og derfor havde indgående kendskab til sagen og til Odsherred Forsyning-koncernen. Bech-Bruun har siden marts 2024 rådgivet Odsherred Kommune om spørgsmål vedrørende Odsherred Varme.

Dermed er der ikke tale om en "uvildig advokatundersøgelse" i den betydning, dette udtryk anvendes på i de advokatetiske regler, men Bech-Bruun skal levere en objektiv undersøgelse af de stillede spørgsmål.

Det skal understreges, at konklusionerne i forbindelse med undersøgelse hverken er udtryk for en dom eller en afgørelse. Konklusionerne i undersøgelse udgør udelukkende Bech-Bruuns indlæg til Odsherred Kommune udarbejdet på baggrund af Odsherred Kommunes eget kommissorium. Undersøgelses konklusioner kan dog danne grundlag for Odsherred Kommunes beslutning om opfølgning på undersøgelse, herunder eventuelt beslutning om at der skal foretages yderligere undersøgelser.

3.3 Metode

Undersøgelse blev påbegyndt i januar 2025, og det var forventningen, at denne kunne afsluttes i løbet af 6-8 måneder. Materiale er modtaget og gennemgået i perioden marts – juni 2025. Odsherred Kommune har anmodet om, at der så vidt muligt rapporteres på undersøgelserne ultimo juni 2025.

Undersøgelse er baseret på en gennemgang af skriftligt materiale, som er blevet fremsendt af Odsherred Kommune. Der er således ikke gennemført samtaler/interviews, hverken mundtligt eller skriftligt.

Materialet er blevet indhentet fra Odsherred Kommune, der på Bech-Bruuns anmodning har fremsendt materiale til brug for undersøgelse. Sagsoplysningen har i Odsherred Kommune været forankret hos chefjurist Torben Nybo Middelhede.

Bech-Bruun modtog den 13. marts 2025, den 17. marts 2025, den 17. april 2025, den 23. april 2025 og den 7. maj 2025 materiale fra Odsherred Kommune til brug for undersøgelserne. Materialet omfatter blandt andet e-mails, notater og vurderinger fra Odsherred Kommune og eksterne rådgivere samt materiale, som kommunen har modtaget fra Odsherred Forsyning-koncernen. Derudover har Bech-Bruun kunnet benytte andet relevant materiale modtaget fra eller til Odsherred Kommune.

Derudover har vi indhentet materiale fra byrådsmøder og andet offentligt tilgængeligt materiale på Odsherred Kommunes hjemmeside samt Odsherred Forsyning-koncernens hjemmeside.

Endelig har Odsherred Varme stillet dokumenter til rådighed til brug for udarbejdelse af redegørelsen.

Vi har løbende gennemgået det udleverede materiale samt andet offentligt materiale, som er vurderet relevant for undersøgelserne. I løbet af undersøgelsen har vi desuden i relevant omfang anmodet Odsherred Kommune om yderligere materiale til brug for undersøgelserne.

Da undersøgelsen hovedsageligt er baseret på materiale og oplysninger, der er udleveret af Odsherred Kommune, samt andet offentligt tilgængeligt materiale, kan det ikke udelukkes, at der findes relevant materiale, som Bech-Bruun ikke har haft mulighed for at gennemgå. Derfor må vi naturligvis tage forbehold for, at der kan være materiale, som kunne have kastet yderligere lys over sagen, men som vi ikke har haft adgang til.

Når redegørelsen anvendes, er det vigtigt at have for øje, at der er tale om en undersøgelse, som omhandler en bred vifte af beslutninger, som er truffet over en længere periode, og at undersøgelsen er foretaget på grundlag af det foreliggende skriftlige materiale. Der kan derfor være behov for at foretage supplerende undersøgelser.

Odsherred Kommune har alene medvirket i forbindelse med sagens oplysning og er ikke blevet inddraget ved udfærdigelsen af bevisvurderingen eller undersøgelsens konklusioner. Der har i forbindelse med sagen været afholdt møder med Odsherred Kommune for at drøfte afgrænsning af undersøgelsespunkterne, tidsplan mv.

3.4 Høring af berørte

Da der ikke er tale om en uvildig advokatundersøgelse, er der ikke krav om, at modparter eller andre berørte, som kan have interesse i undersøgelserne, partshøres eller underrettes.

Det er dog aftalt med Odsherred Kommune, at de berørte, så vidt det er muligt og forsvarligt, vil blive hørt, inden undersøgelsen færdiggøres, såfremt vi i rapporteringen kommer med konklusioner, som direkte kan være til ugunst for berørte.

De pågældende har fået tilsendt relevante uddrag af redegørelsen til kommentering. Vi har fra tre ud af fem hørte modtaget høringssvar.

De bemærkninger, der er fremkommet i forbindelse med høringen, er indarbejdet i vores endelige redegørelse og er indgået i vores endelige anbefalinger, i det omfang det er fundet relevant.

3.5 Redegørelsens indhold

I denne redegørelse gennemgår vi indledningsvist (afsnit 4) opbygningen af Odsherred Forsyning-koncernen og forholdet mellem denne og kommunen.

Dernæst omtaler vi de retsregler, der har betydning for vurderingen af de stillede spørgsmål (afsnit 5).

I afsnit 6 gør vi rede for centrale hændelser i forløbet, og afsnit 7 indeholder en retlig vurdering af de dele af kommissoriet, der undersøges i redegørelsen.

Redegørelsen behandler ikke spørgsmålet om kommunens eventuelle erstatningsansvar mod rådgivere eller andre.

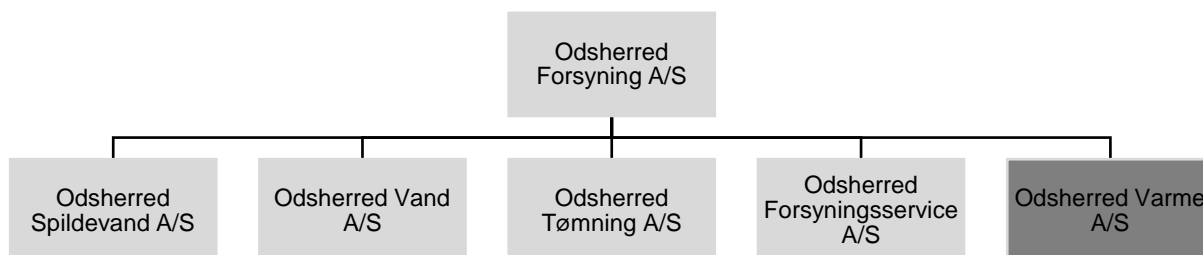
3.6 Ansvarsbegrænsning

Bech-Bruuns rådgivning til kommunen inklusive denne undersøgelse er omfattet af aftalebrev af 7. juni 2024, herunder ansvarsbegrænsningen deri. Det følger af aftalebrevet, at ansvaret for såvel Bech-Bruun som dets partnere og medarbejdere er begrænset til et beløb på maksimalt DKK 25 mio. pr. opgave, dog således at de samlede erstatningsbeløb, som én klient er berettiget til at modtage, ikke kan overstige DKK 75 mio. for så vidt angår samtlige krav, som klienten rejser i ét kalenderår. Bech-Bruun og dets partnere og medarbejdere er ikke ansvarlige for indirekte tab eller følgeskader, herunder driftstab, tab af data, mistet fortjeneste, goodwill, omdømme mv.

4. Baggrund

4.1 Odsherred Forsyning-koncernen

Odsherred Kommune er ene ejer af Odsherred Forsyning, der er moderselskab i Odsherred Forsyning-koncernen. Odsherred Forsyning ejer fem datterselskaber, herunder Odsherred Vand A/S, Odsherred Tømning A/S, Odsherred Spildevand A/S, Odsherred Forsyningservice A/S, og Odsherred Varme.



Odsherred Forsyning-koncernens væsentligste aktiviteter omfatter etablering og drift af den kommunale spildevands- og tømningsaktivitet i Odsherred Kommune. Koncernens aktiviteter omfatter desuden etablering og drift af vandforsyning og kollektiv fjernvarme i Odsherred Kommune.

Koncernens drifts- og investeringsaktiviteter varetages gennem datterselskaberne. Odsherred Forsynings-service A/S fungerer som fælles serviceselskab for koncernen, og alle medarbejdere i koncernen er ansat i dette selskab. Odsherred Forsynings-service A/S leverer serviceydelser til koncernselskaberne under hensyn til den økonomiske og driftsmæssige regulering, der gælder for hvert af koncernens forsyningsselskaber.

4.1.1 Odsherred Kommunes ejerstrategi

Odsherred Kommune har på byrådsmøde den 28. maj 2019 vedtaget en ejerstrategi for Odsherred Forsyning ("ejerstrategien")². Det fremgår af beslutningsprotokollen fra byrådsmødet, at ejerstrategien var udarbejdet af Odsherred Forsyning. Ejerstrategien er offentliggjort på Odsherred Forsynings hjemmeside.³

Det følger af ejerstrategien, at den har til formål at give forsyningens bestyrelse og direktion et klart billede af ejerkommunens forventning til selskabets løbende udvikling.

Odsherred Forsyning skal ifølge ejerstrategien medvirke til at realisere ejerkommunens visioner, mål og opgaver i overensstemmelse med nationale samt FN's verdensmål på områderne drikkevand, rensning af spildevand, energioptimering og reduktion af CO₂. Derudover skal forsyningen sikre, at der gennem gensidig koordinering og orientering mellem forsyningen og kommune opnås størst mulig synergi og effektivitet i beslutninger og projekter med fokus på kundens helhedsoplevelse af Odsherred Kommune og Odsherred Forsyning.

² Et tillæg til Ejerstrategien blev vedtaget af byrådet 15. december 2020. Tillægget vedrører ønsket om at styrke udrulningen af fjernvarme i Odsherred Kommune.

³ <https://www.odsherredforsyning.dk/wp-content/uploads/2022/02/Ejerstrategi-2019-4.0.pdf?x13109>

I ejerstrategiens afsnit om dialog og samarbejde fremgår følgende:

"Dialog og samarbejde mellem Forsyning og Kommune

Forsyningen forventes at indgå som en aktiv partner for Odsherred Kommune, i et gensidigt forpligtende samarbejde om kommunens og Forsyningens opgaver og mål.

Forsyningen og kommunen er forpligtede til løbende at informere hinanden åbent om forhold, der må antages at have interesse for den anden part. Fra begge parter side tilstræbes det, at informere hinanden så tidligt som muligt ud fra et princip om "ingen overraskelser", således at der ikke opstår uhensigtsmæssige dilemmaer.

Årligt afholdes dialog mellem parterne, som sikrer, at retning og mål er afstemt. Drøftelse sker på administrativt og politisk niveau. Eksempelvis et temamøde med Byrådet, Miljø- og Klimaudvalget eller lign. Årligt godkendes årsregnskab af byrådet og der afholdes generalforsamling. Efter budgetlægning og inden opstart af et nyt år, skal takster for vand og spildevand legalitetsgodkendes.

Væsentlige beslutninger

Odsherred kommune lægger vægt på, at væsentlige beslutninger om Odsherred Forsynings forhold ikke implementeres, før kommunen som ejer er orienteret om beslutningen og har haft mulighed for at udtale sig med vurdering. Som eksempler på væsentlige beslutninger kan nævnes:

- Oprettelse af datterselskaber eller helt/delvist salg af datterselskaber.*
- Beslutninger, der har bloktilskudsmæssige konsekvenser for kommunen."*

Derudover fremgår følgende under afsnittet om "God selskabsledelse":

"Bestyrelsen skal sikre, at Odsherred Forsyning A/S drives økonomisk forsvarligt med udgangspunkt i de definerede fokusområder i denne ejerstrategi. Som ejer forventer kommunen at blive inddraget, såfremt der sker væsentlige ændringer i forudsætningerne for økonomi og drift jf. DANVA's kodeks for god selskabsledelse. Kommunen forventer, at Odsherred Forsyning løbende har opfølgning på kvalitet, miljø og arbejdsmiljø, samt en dokumenteret styring af investeringer og en effektiv udnyttelse af selskabets ressourcer på kort og lang sigt."

Der er i Odsherred Forsyning og Odsherred Varmes vedtægter bestemmelser, der skal sikre, at kommunen modtager oplysninger om selskabernes forhold, samt som tillægger generalforsamlingen i Odsherred Forsyning ret til at godkende visse beslutninger.

4.1.2 Odsherred Varme

Odsherred Varmes væsentligste aktiviteter er at drive varmforsynings- og elproduktionsvirksomhed, herunder at varetage driften af Grevinge-Herrestrup, Højby og Vig Kraftvarmeværker med tilhørende varmeledninger⁴.

Selskabets bestyrelse

Selskabet ledes af en bestyrelse, der består mindst tre og højst ni medlemmer, der vælges af generalforsamlingen. Valgperioden er 4 år og følger den kommunale valgperiode⁵. Derudover vælges der to medarbejderrepræsentanter.

I henhold til vedtægterne for Odsherred Forsyning og Odsherred Varme gennemføres valgene på en ekstraordinær generalforsamling hvert 4. år umiddelbart efter, at det nyvalgte byråd i Odsherred Kommune har konstitueret sig og inden 1. februar året efter byrådsvalgets afholdelse⁶. Det fremgår af ejerstrategien, at byrådet i forlængelse af kommunalvalget hvert fjerde år udpeger 5 repræsentanter til bestyrelsen i Odsherred Forsyning, heriblandt også formanden. I perioden 25. maj 2021 til 9. april 2024 var der personsammenfald mellem bestyrelsesmedlemmerne i Odsherred Forsyning og Odsherred Varme.

Det følger af selskabets vedtægt, at bestyrelsen har pligt til at sikre, at aktionærerne, dvs. Odsherred Forsyning, modtager visse oplysninger om selskabets forhold:

"4.9 Bestyrelsen skal tilse, at aktionærerne modtager relevant information, der offentliggøres af selskabet.

4.10 Bestyrelsen er forpligtet til løbende at orientere aktionærerne om forhold, der er af væsentlig økonomisk eller politisk betydning, herunder om hændelser, der medfører større fravigelser i tidligere udmeldte forventede økonomiske resultater.

4.11 Aktionærerne kan af bestyrelsen indhente yderligere information herunder om selskabets økonomiske udvikling, om centrale strategiske overvejelser m.v. Sådan information gives i en form, som aftales nærmere mellem bestyrelse og aktionærerne.

4.12 Udover den ordinære generalforsamling afholdes der orienterende møder mellem aktionærerne og bestyrelsen efter nærmere aftale."

Tilsvarende bestemmelser findes i vedtægten for Odsherred Forsyning (punkt 5.9-5.12).

⁴ Ledelsesberetning i Odsherred Varmes årsrapport vedrørende regnskabsåret 2023.

⁵ Punkt 4.2 i Odsherred Varmes vedtægt, dateret 29. maj 2012.

⁶ Punkt 5.2 i Odsherred Forsynings vedtægt og punkt 4.2 i Odsherred Varmes vedtægt, begge dateret 29. maj 2012.

Generalforsamlingens godkendelse af visse dispositioner

Selskabets vedtægt indeholder i punkt 3.4 særlige bestemmelser om, at visse dispositioner skal godkendes af generalforsamlingen i Odsherred Forsyning:

"Generalforsamlingen i Odsherred Forsyning A/S skal - forud for endelig vedtagelse i selskabet - godkende beslutninger om forhold af fælles økonomisk og/eller politisk betydning for selskabet og Odsherred Kommune, herunder bl.a.

- a. salg af hele eller væsentlige dele af selskabets virksomhed, herunder af kapitalandele i datterselskaber eller associerede selskaber,*
- b. indgåelse af længerevarende og væsentlige strategiske alliancer eller andre permanente strategiske samarbejder med ikke-koncernforbundne virksomheder,*
- c. optagelse af nye medejere, herunder i datterselskaber,*
- d. udlodning af udbytte,*
- e. selskabets strategiske udvikling, herunder fastsættelse af mål for kvalitet, kundeservice og miljø, og*
- f. kontrakter mellem selskabet og Odsherred Kommune om selskabets drift."*

I Odsherred Forsynings vedtægt er der i afsnit 4.1 en bestemmelse, som regulerer datterselskabsanliggender, og som indebærer en pligt for Odsherred Forsynings bestyrelse til at sikre, at de førnævnte dispositioner godkendes af Odsherred Forsynings generalforsamling. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Bestyrelsen skal sikre, at der i selskabets datterselskaber ikke træffes dispositioner om nedenstående forhold, medmindre generalforsamlingen i Odsherred Forsyning A/S har godkendt sådanne.

- a. Salg af hele eller væsentlige dele af selskabets virksomhed, herunder af kapitalandele i datterselskaber eller lignende.*
- b. Indgåelse af længerevarende og væsentlige strategiske alliancer eller andre permanente strategiske samarbejder med ikke-koncern-forbundne virksomheder.*
- c. Optagelse af nye medejere, herunder i datterselskaber.*
- d. Udlodning af udbytte.*
- e. Virksomhedens strategiske udvikling, herunder fastsættelse af mål for kvalitet, kundeservice og miljø.*
- f. Kontrakter mellem virksomheden og Odsherred Kommune om virksomhedens drift."*

Der er således i begge selskabers vedtægter en regulering, der sikrer, at de beskrevne dispositioner skal godkendes af kommunen, selvom der ikke i øvrigt rent selskabsretligt ville have været et krav om godkendelse fra den ultimative ejer.

5. Det retlige grundlag

5.1 Beslutning og tilvejebringelse af et forsvarligt beslutningsgrundlag

5.1.1 Kommunalbestyrelsen

Kommunalbestyrelsen eller byrådet er kommunens øverste politiske ledelse og vælges af stemmeberettigede indbyggere i kommunen for en fast 4-årig periode. Som den øverste kommunale myndighed kan kommunalbestyrelsen som udgangspunkt tage stilling til enhver sag, der vedrører kommunen, og har ansvar for de beslutninger, kommunen træffer. Det gælder blandt andet beslutninger om anvendelse af kommunens økonomiske midler til forskellige formål.

Det følger således af kommunestyrelseslovens § 2, at kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser. Det følger heraf, at kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed. Det er således kommunalbestyrelsen, der har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed. Kommunalbestyrelsen er kompetent til at træffe afgørelse i enhver sag, som vedrører kommunen, og dens beslutninger kan ikke efterprøves af andre kommunale organer. Kommunalbestyrelsen skal drage omsorg for og føre tilsyn med, at kommunens forvaltning organisatorisk og personalemæssigt fungerer tilfredsstillende. Det påhviler også kommunalbestyrelsen at reagere, hvis der inden for forvaltningen konstateres en retsstridig adfærd.⁷

Til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsættes et økonomiudvalg samt et eller flere stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt, jf. kommunestyrelseslovens⁸ § 17, stk. 1.

Det er borgerligt ombud at være medlem af en kommunalbestyrelse. Som udgangspunkt har medlemmerne derfor pligt til at deltage i alle møder i kommunalbestyrelsen og udvalg, medmindre medlemmet har lovligt forfald. Et kommunalbestyrelsesmedlem kan derudover have en sådan personlig eller økonomisk interesse i en sag, der behandles i kommunalbestyrelsen, at vedkommende er inhabil. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om inhabilitet, men medlemmet skal selv oplyse kommunalbestyrelsen om forhold, der kan give anledning til tvivl om inhabilitet, jf. kommunestyrelseslovens § 14, stk. 1 og 2. Et inhabilt medlem må hverken deltage i kommunalbestyrelsens forhandling eller afstemning om sagen, jf. forvaltningslovens⁹ § 6, stk. 3.

Endvidere antages kommunalbestyrelsesmedlemmer at have pligt til at deltage i afstemninger. Pligten til at deltage i afstemninger er ikke udtrykkeligt fastslået i lovgivningen, men det er en følge af det pligtmæssige medlemskab, at medlemmerne er forpligtet til at tage standpunkt til de anliggender, der kommer til behandling og afstemning. Medlemmerne kan frigøre sig for et ansvar for en beslutning ved at stemme imod beslutningen, og de kan få deres afvigende mening tilført beslutningsprotokollen.¹⁰

⁷ Hans B. Thomsen m.fl. i Karnovs noter til kommunestyrelseslovens § 2.

⁸ Lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024.

⁹ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014.

¹⁰ Betænkning 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 27.

Ansvaret for sagernes oplysning påhviler i hovedsagen borgmesteren. De menige medlemmer vil dog kunne blive ansvarlige, hvis de deltager i en beslutning på grundlag af et oplysningsmateriale, der er åbenbart utilstrækkeligt i forhold til beslutningens indhold.¹¹

Det antages at være en følge af kommunestyrelseslovens § 18, stk. 2, om erklæringer fra økonomiudvalget og § 31, stk. 3, om borgmesterens fordeling af sager til de stående udvalg, at hvert enkelt medlem kan kræve, at der foreligger de fornødne erklæringer fra økonomiudvalget og efter omstændighederne også fra vedkommende stående udvalg. Kommunalbestyrelsen kan derfor ikke mod et medlems protest behandle en sag, hvis de erklæringer, der må anses for nødvendige, mangler.

Derimod har det enkelte medlem intet krav på, at bestemte oplysninger tilvejebringes. Indenrigsministeriet har i flere tilfælde udtalt, at det må bero på kommunalbestyrelsens beslutning, hvilke oplysninger og undersøgelser, der skal fremskaffes til brug for behandling af en sag. Ministeriet har ligeledes udtalt, at det er en almindelig anerkendt kommunalretlig opfattelse, at der til brug for en kommunalbestyrelses eller et udvalgs stillingtagen i en sag skal foreligge det materiale, der er nødvendigt for, at medlemmerne kan træffe deres beslutning på et forsvarligt grundlag, men spørgsmålet om, hvorvidt materialet må anses for tilstrækkeligt, afgøres af kommunalbestyrelsen eller udvalget ved almindelig flertalsbeslutning. Et beslutningsgrundlag kan dog være så utilstrækkeligt, at beslutningen bliver ugyldig. Såfremt et medlem ikke kan få flertal for sit forslag om at tilvejebringe yderligere oplysningsmateriale, må den pågældende for at frigøre sig for et eventuelt ansvar anmode om at få beslutningsprotokollen tilført en bemærkning om, at det foreliggende materiale er utilstrækkeligt som beslutningsgrundlag.¹²

I mange tilfælde vil der i kommunalbestyrelsens beslutningsgrundlag indgå en redegørelse fra forvaltningen om sagens faktiske og retlige omstændigheder. Redegørelsen afsluttes undertiden med en indstilling om, hvorledes sagen efter forvaltningens opfattelse bør afgøres på det foreliggende grundlag. Hvis der foreligger en redegørelse fra forvaltningen, må medlemmerne normalt kunne lægge denne til grund, og de vil kun kunne ifalde ansvar, hvis det er oplagt, at redegørelsen er forkert eller mangelfuld.¹³

Kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Dens beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvis intet andet særligt er bestemt, jf. kommunestyrelseslovens § 11, stk. 2 og 3. Spørgsmål om udsættelse af en sags behandling til et senere møde, kan sættes under afstemning, uanset om alle medlemmer har haft lejlighed til at få ordet om sagens indhold.¹⁴

5.1.2 Borgmesteren

Det følger af kommunestyrelseslovens § 31, stk. 3, at borgmesteren har den øverste daglige ledelse af kommunens administration, og at borgmesteren fordeler sagerne til de pågældende udvalg og drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer.

Endvidere fremgår det af kommunestyrelseslovens § 8, stk. 4, at borgmesteren skal sørge for, at en dagsorden og det fornødne materiale, herunder eventuelle udvalgserklæringer, til bedømmelse af de sager, der er

¹¹ Betænkning 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 29.

¹² Betænkning 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 30.

¹³ Betænkning 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 32.

¹⁴ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 266.

optaget på dagsordenen, udsendes til medlemmerne senest 4 hverdage inden kommunalbestyrelsens møder.

Ved behandlingen af en sag skal der foreligge det oplysningsmateriale, der er nødvendigt, for at medlemmerne kan træffe deres beslutning på et forsvarligt grundlag, herunder fornødne udvalgsindstillinger. Spørgsmål om, hvorvidt der foreligger tilstrækkelige oplysninger i en sag, afgøres inden for vide rammer endeligt af kommunalbestyrelsen. Det er dog en almindelig kommunalretlig grundsætning, at en sag skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag. Officialprincippet indebærer, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at sørge for, at der foreligger det nødvendige oplysningsgrundlag, inden der skal træffes afgørelse i en sag.¹⁵

Det følger af kommunestyrelseslovens § 30, at borgmesteren forbereder kommunalbestyrelsens møder og indkalder medlemmerne til disse, og at borgmesteren leder kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at dens beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.¹⁶

Det er i ansvarsbetænkningen fra 1983¹⁷ anført, at ansvaret for sagernes oplysning i hovedsagen påhviler borgmesteren.

Borgmesteren vil normalt være forpligtet til at gøre kommunalbestyrelsen opmærksom på et forhold, hvis der efter borgmesterens mening mangler oplysninger, eller de foreliggende oplysninger er utilstrækkelige.¹⁸ Indenrigsministeriet har forholdt sig nærmere til borgmesterens forpligtelser i skrivelse af 12. september 1985. Ministeriet udtaler i skrivelserne, at det er kommunalbestyrelsen, der tager stilling til, om sagens behandling skal udsættes med henblik på fremskaffelse af supplerende oplysninger, afklaring af tvivlsspørgsmål mv. Borgmesteren må imidlertid normalt være forpligtet til at gøre kommunalbestyrelsen opmærksom på forholdet, såfremt der efter borgmesterens mening mangler oplysninger, eller de foreliggende oplysninger er utilstrækkelige, men borgmesteren har ikke en pligt eller en ret til at gribe ind i sagens materielle behandling (og eventuelt tilbagesende denne til udvalget) for at få fremskaffet fx supplerende oplysninger.

5.1.3 Udvalgsbehandling

Efter kommunestyrelseslovens § 17, stk. 1, skal der til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsættes et økonomiudvalg samt et eller flere stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten.

Det fremgår af kommunestyrelseslovens § 18 om økonomiudvalget:

"Økonomiudvalgets medlemmer vælges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer. Kommunalbestyrelsens formand er formand for udvalget.

Stk. 2. Økonomiudvalget har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og udvalgets erklæring skal indhentes om

¹⁵ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 156.

¹⁶ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 537.

¹⁷ Betænkning 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret.

¹⁸ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 539.

enhver sag, der vedrører disse forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

Stk. 3. Økonomiudvalget varetager den umiddelbare forvaltning af anliggender, der vedrører kommunens kasse- og regnskabsvæsen og løn- og personaleforhold.

Stk. 4. Økonomiudvalget forestår eller samordner kommunens planlægning.

Stk. 5. Økonomiudvalget kan endvidere varetage den umiddelbare forvaltning af andre kommunale anliggender.

Stk. 6. Såfremt økonomiudvalget tillige varetager andre kommunale anliggender, jf. stk. 5, kan det i styrelsesvedtægten fastsættes, at økonomiudvalget betegnes i overensstemmelse hermed."

Økonomiudvalget har ansvaret for, at der er forsvarlige regler og forretningsgange inden for alle områder, som berører kommunens økonomi, herunder regnskabs- og kassevæsen, og almindelige administration.¹⁹

Efter § 18, stk. 2, 2. pkt., skal der indhentes en erklæring fra økonomiudvalget om enhver sag, der vedrører økonomiske og administrative forhold inden for samtlige af kommunens administrationsområder. Kravet om indhentelse af en udtalelse var også med i bestemmelsen i kommunestyrelsesloven fra 1968, men bestemmelsen i § 18, stk. 2, fik sin nuværende ordlyd ved en lovændring i 1980. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår det, at økonomiudvalget skal holde sig orienteret om, kontrollere og sikre, at der er forsvarlige regler og forretningsgange inden for alle områder, der berører kommunens økonomi eller almindelige administration, og i det omfang kommunalbestyrelsen skal have forelagt sager herom til beslutning, skal udvalget have lejlighed til forinden at udtale sig.²⁰ Efter ordlyden af forarbejderne gælder pligten til indhentelse af en udtalelse fra økonomiudvalget således i sager, der berører kommunens egne økonomiske og administrative forhold. Tilsvarende er det også anført i den juridiske litteratur, at mens de stående udvalg varetager kommunens udadvendte virksomhed, er økonomiudvalgets lovbestemte opgaver i højere grad rettet mod den kommunale organisations egne forhold, herunder de økonomiske og administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, jf. § 18, stk. 2, første led, samt spørgsmål vedrørende kommunens kasse- og regnskabsvæsen og løn- og personaleforhold, jf. § 18, stk. 3, dvs. de anliggender, som henhører under borgmesteren som den øverste daglige leder af administrationen.²¹

En udvalgsindstilling er en del af det materiale, der er fornødent til sagens bedømmelse. Udvalgsbehandlingen skal blandt andet sikre, at sagen er fuldt oplyst, og udvalgsindstillingen tjener som en rådgivning om sagens afgørelse. Til en sags oplysning hører således normalt, at der indhentes en erklæring fra vedkommende udvalg, inden kommunalbestyrelsen træffer beslutning i sagen. Dette er en følge af udvalgenes varetagelse af den umiddelbare forvaltning og er tillige fastslået eksplicit i bestemmelsen. Kravet om udvalgsbehandling kan efter en konkret vurdering indebære, at kommunalbestyrelsen ikke kan træffe beslutning om at efterkomme eller afvise et medlemsforslag, uden at der foreligger erklæring fra det eller de relevante udvalg. Kommunalbestyrelsen vil godt kunne træffe en proceduremæssig beslutning om et sådant forslag, uden at udvalgserklæring foreligger, herunder om at henvise forslaget til udvalgsbehandling eller indhente

¹⁹ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 440.

²⁰ Lovforslag nr. 16 fremsat i Folketinget den 9. oktober 1980.

²¹ Hans B. Thomsen m.fl. i Karnovs noter til kommunestyrelseslovens § 18, stk. 2.

supplerende oplysninger. Hvis et medlem mener, at det foreliggende materiale er åbenbart utilstrækkeligt som beslutningsgrundlag, må medlemmet fremsætte forslag om, at der tilvejebringes nærmere angivne yderligere oplysninger, eller at sagen undergives (forny)et udvalgsbehandling med henblik på at få belyst sagen. Såfremt et sådant procedureforslag forkastes, må den pågældende i givet fald stemme imod eller undlade at stemme for beslutningen med den begrundelse, at beslutningsgrundlaget er utilstrækkeligt, samt forlange at få tilført beslutningsprotokollen en bemærkning herom.²²

Udvalgenes varetagelse af den umiddelbare forvaltning indebærer tillige, at kommunalbestyrelsens beslutninger som udgangspunkt skal forberedes ved udvalgsbehandling.

Det forhold, at kommunalbestyrelsens beslutninger normalt skal forberedes ved udvalgsbehandling, indebærer ikke, at et kommunalbestyrelsesmedlem kan kræve fornyet udvalgsbehandling, fordi der i tiden mellem udvalgs- og kommunalbestyrelsesbehandlingen fremkommer nye oplysninger.^{23 24}

Folketingets Social-, Indenrigs- og Børneudvalg har den 28. november 2017 anmodet økonomi- og indenrigsministeren om at besvare, hvilken pligt en borgmester og en kommunalbestyrelse – herunder det pågældende udvalg – har til at reagere, når de bliver orienteret om lovovertrædelser i en forvaltning. Om kommunalbestyrelsens ansvar svarer ministeren hertil, at kommunalbestyrelsens ansvar ikke omfatter virksomhed, som ved sektorlovgivningen er henlagt til andre organers selvstændige varetagelse, og at dette også gælder, selv om de pågældende organer er nedsat på kommunalt plan og eventuelt sekretariatsbetjenes af den kommunale forvaltning. Om ansvaret anføres det nærmere, at:

"Medlemmerne af kommunalbestyrelsen, herunder medlemmer af de stående udvalg og økonomiudvalget, har del i den samlede kommunalbestyrelses pligt til at føre tilsyn med, at forvaltningen og dennes øverste leder, borgmesteren, fungerer tilfredsstillende. Medlemmerne kan ifalde et ansvar, hvis de undlader at opfylde deres pligt til at føre det tilsyn.

Et ansvar kan komme på tale, hvis et kommunalbestyrelsesmedlem, herunder et udvalgsmedlem, undlader at reagere på visse tilkendegivelser eller informationer udefra, som medlemmet har modtaget. Tilkendegivelser, der indgår i det kommunale tilsyns- og kontrolsystem, som f.eks. kritiske revisionsberetninger og udtalelser fra anke- og tilsynsmyndigheder m.v., vil altid udløse en reaktionspligt. I andre tilfælde er det nødvendigt at se på, i hvilket omfang medlemmet er i ond tro. Det kan f.eks. være relevant i forbindelse med henvendelser fra borgere.

Det er ikke muligt at fastsætte nogen udtømmende liste over, hvilke tilkendegivelser og informationer m.v. der kan udløse en reaktionspligt.

Et kommunalbestyrelsesmedlem, herunder et udvalgsmedlem, kan frigøre sig fra sit ansvar ved at rette henvendelse til borgmesteren eller den relevante udvalgsformand og henlede den pågældendes opmærksomhed på det problematiske eller mistænkelige forhold. På den måde kan pligten til at foretage yderligere undersøgelser af sagen overføres til borgmesteren eller udvalgsformanden. Hvis tilkendegivelsen eller informationen vedrører borgmesteren, kan medlemmet frigøre sig ved at

²² Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 157.

²³ Mogens Heide-Jørgensen: Den kommunale interesse, 1993, s. 628 ff.

²⁴ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 255.

rette henvendelse til viceborgmesteren. Hvis tilkendegivelsen eller informationen vedrører udvalgsformanden, kan medlemmet frigøre sig ved at rette henvendelse til borgmesteren."

Om borgmesterens ansvar skriver ministeren, at det ikke generelt kan siges, hvad der skal til, for at borgmesteren kan frigøre sig for et ansvar, og at dette afhænger af, hvilke pligter der er tale om. Dog anføres det, at borgmesteren bør forsøge at afhjælpe fejl og mangler ved at gøre brug af sine rettigheder over for forvaltningen og udvalgene, og ellers indbringe spørgsmålet for økonomiudvalget eller eventuelt for kommunalbestyrelsen, som kan tage stilling til, hvad der skal gøres. På denne måde frigøres borgmesteren for ansvaret, som i stedet overgår til økonomiudvalget eller kommunalbestyrelsen.²⁵

5.1.4 Forvaltningen

Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for indretningen af kommunens administration, jf. kommunestyrelseslovens § 17, stk. 7.

Det er forvaltningen, der skal sørge for, at der foreligger det fornødne oplysningsgrundlag til, at der kan træffes beslutning i sagerne. Vurderingen af, om dette er tilfældet, er en retlig vurdering, som må baseres på forvaltningens faglighed og ikke på politiske overvejelser eller overvejelser om, hvordan flertal eller mindretal i kommunalbestyrelsen stiller sig til en sag. Det vil i sidste instans være kommunalbestyrelsens flertal, der inden for vide rammer træffer afgørelse om, hvorvidt det fornødne grundlag for en beslutning er til stede. Det følger af forvaltningens pligt til generelt at handle inden for almindelig faglighed, at den eller de løsninger, der forelægges til politisk beslutning, skal være fagligt forsvarlige.²⁶

Den kommunale forvaltning er underlagt almindelige embedsmandspligter.²⁷ Overtræder en embedsmand sine tjenstlige pligter eller udfører disse mangelfuldt, kan dette efter omstændighederne være udtryk for ansvarspådragende adfærd. Det vil eventuelt give anledning til ansættelsesretlige sanktioner, særligt ved grovere eller gentagne fejl. Det afgøres efter dansk rets almindelige regler, om en embedsmand ifalder erstatningsansvar, dvs. om der foreligger en uforsvarlig adfærd (i strid med tjenesteplichter), der kan tilregnes den pågældende som forsættelig eller uagtsom, og som har medført et tab for kommunen. I dette tilfælde gælder den almindelige lempelsesregel i erstatningsansvarslovens § 23.

I publikationen *Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg fra 2022* har KL og Indenrigs- og Boligministeriet beskrevet forvaltningens forpligtelser over for kommunalbestyrelsen og udvalgene nærmere. Det anføres således (side 39):

"Lov om kommunernes styrelse forudsætter, at forvaltningen skal betjene de organer, der er tillagt beføjelser i kommunen. Denne betjening omfatter forberedelse og udførelse af samt opfølgning på de beslutninger, der træffes af de kommunalpolitiske organer. Disse opgaver omfatter det, som forvaltningen forudsættes at gøre for, at kommunen fungerer."

²⁵ Økonomi- og indenrigsministerens skr. af 22. december 2017, besvarelse af spørgsmål nr. 94 (alm. del) fra Folketingets Social-, Indenrigs- og Børneudvalg, j.nr. 2017-5822, resumédatabasen 17.1.3.

²⁶ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 429-430.

²⁷ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 428.

Forvaltningen har som led heri – foruden kommunalbestyrelsen – pligt til at betjene økonomiudvalget, de stående udvalg og eventuelle § 17, stk. 4-udvalg samt borgmesteren og udvalgsformændene, når de varetager de beføjelser, de er tillagt efter loven.

Forvaltningen skal endvidere betjene de enkelte medlemmer, når de udfører hverv, som de er udpeget af kommunalbestyrelsen eller udvalg til at varetage på kommunens vegne.

De almindelige pligter, som gælder for forvaltningen, herunder sandhedspligten, pligten til at handle inden for rammerne af almindelig faglighed og pligten til at være partipolitisk neutral, skal forvaltningen overholde i hele sit virke, herunder når den betjener de kommunalpolitiske organer."

I samme publikation anføres det om sagsoplysning (side 39-40):

"Forvaltningen skal sørge for, at sager, der forelægges til beslutning i kommunalbestyrelse, er tilstrækkelig oplyst. Vurderingen af, om en sag er tilstrækkelig oplyst, er en retlig vurdering, som må baseres på forvaltningens faglighed og ikke på politiske overvejelser.

Men kravene til en sags oplysningsgrundlag kan også være afhængig af, hvilken løsning der lægges op til, selvom valget af løsning er et politisk valg.

Kommunalbestyrelsen kan træffe generelle beslutninger om, hvordan forvaltningen i kommunen skal oplyse sagerne, ligesom kommunalbestyrelsen eller udvalgene konkret kan træffe beslutning herom.

Men kommunalbestyrelsen eller udvalgene kan ikke træffe beslutninger om (manglende) oplysning af en konkret sag, hvis det er i strid med kravet om fagligt og forsvarligt oplysningsgrundlag."

I forlængelse heraf anføres det endvidere om forvaltningens udarbejdelse af indstillinger:

"Det er forvaltningen, der udarbejder indstillingen i sagerne, som skal behandles i kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget og de stående udvalg.

Kommunalbestyrelsen og – inden for deres sagsområder – udvalgene kan beslutte, at dagsordener eller indstillinger skal udarbejdes på en bestemt måde, herunder at faste elementer altid beskrives. Det kunne f.eks. være sagens økonomiske aspekter, eller at forvaltningen skal beskrive et antal alternative muligheder, hvor det er muligt.

Forvaltningens indstillinger skal – ud over, at sagerne skal være forsvarligt oplyst – ligge inden for det fagligt forsvarlige. Det er forvaltningen, der har den faglige ekspertise, som skal understøtte de beslutninger, der skal træffes politisk. Forvaltningen kan ikke instrueres på dette punkt.

(...)

Kommunalbestyrelsen og udvalgene kan træffe beslutning om, at en specifik indstilling ønskes be-lyst. Såfremt forvaltningen er af den opfattelse, at en beslutning om oplysning af sagen f.eks. er i strid med de almindelige krav til faglighed, må forvaltningen gøre opmærksom herpå."

Forvaltningen har således ansvar for at sikre, at sager, der forelægges kommunalbestyrelsen og udvalg, er tilstrækkeligt oplyst. Vurderingen af om en sag er tilstrækkeligt oplyst er en juridisk vurdering, som er reguleret af almindelige forvaltningsretlige principper – navnlig officialprincippet.

Kommuner har efter det forvaltningsretlige officialprincip (også kaldet officialmaksimen og undersøgelsesprincippet) pligt til at sikre sig, at kommunens beslutninger træffes på det oplysningsgrundlag, som er nødvendigt for at handle forsvarligt og korrekt.

Officialprincippet indebærer desuden, at kommunen har ansvaret for, at den nødvendige fagkundskab inddrages, når kommunen skal vurdere spørgsmål, der kræver særlig fagkundskab. Er kommunen ikke selv i besiddelse af den fornødne fagkundskab, må den rette henvendelse til andre myndigheder eller private virksomheder eller personer for at indhente de nødvendige faglige vurderinger.

Kravene til sagens oplysning varierer fra sag til sag og beror på en konkret vurdering af den enkelte sags forhold. Afgørelsens betydning skærper dog kravene til sagens oplysning, og jo mere betydningsfuld beslutningen er og jo mere indgribende betydning den vil have, desto større krav stilles der til sagens oplysning.²⁸

Der er en nær sammenhæng mellem officialprincippet og grundsætningen om økonomisk forsvarlighed. Det følger således af tilsynspraksis, at det forhold, at en kommune har skaffet sig tilstrækkelig, kyndig og uvildig rådgivning, har betydning for vurderingen af, om kommunen har handlet økonomisk forsvarligt, når kommunen ikke har set bort fra rådgivningen²⁹ og der i øvrigt ikke er varetaget usaglige hensyn.³⁰

5.2 Inhabilitet

5.2.1 Generelt om inhabilitet

Kommunestyrelseslovens § 14 indeholder følgende bestemmelse om inhabilitet:

"Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.

Stk. 2. Et medlem skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om hans habilitet.

Stk. 3. Når et medlem må forventes at blive erklæret for inhabilt i forhold til en sag, der skal behandles i kommunalbestyrelsens møde, jf. stk. 1, kan de medlemmer, der er valgt på den pågældende kandidatliste, kræve stedfortræderen indkaldt til at deltage i sagens behandling.

Stk. 4. Hvis kommunalbestyrelsen træffer beslutning om et medlems inhabilitet, uden at stedfortræderen er indkaldt, kan de medlemmer, der er valgt på den pågældende kandidatliste, kræve sagen udsat til det efterfølgende møde. Udsættelse kan dog ikke ske, hvis 2/3 af de tilstedeværende

²⁸ Jf. Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 5. udgave, 2023, side 155f.

²⁹ Kravene til myndighedens beslutningsgrundlag skærpes, såfremt den går imod relevante eksperterklæringer, jf. U 2000.645 H.

³⁰ Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse af 22. december 2014 om et OPP-samarbejde vedrørende svømmebad i Randers (j.nr. 2014-602-0079).

medlemmer modsætter sig dette, eller hvis udsættelse vil medføre overskridelse af frister, der er fastsat i lovgivningen eller af andre myndigheder."

Det påhviler borgmesteren at drage omsorg for, at kommunalbestyrelsens afgørelse af et spørgsmål om et kommunalbestyrelsesmedlems habilitet træffes, inden forhandlingerne om selve sagen påbegyndes. Hvis spørgsmålet om et medlems inhabilitet ikke har været rejst, uanset at de tilstedeværende kommunalbestyrelsesmedlemmer har været bekendt med det eller de faktiske forhold, der kan rejse tvivl om medlemmets habilitet, må spørgsmålet dog anses for afgjort stiltiende uden afstemning, hvis intet medlem har rejst det, dvs. det må antages, at kommunalbestyrelsen har anset den pågældende for habil.³¹

Bestemmelsen fastsætter en underretningspligt for medlemmerne af kommunalbestyrelsen. Det følger således af bestemmelsen, at et medlem skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om vedkommendes habilitet.³²

Udgangspunktet efter forvaltningslovens § 6, stk. 3, er, at en person ikke kan deltage i behandlingen af spørgsmålet om vedkommendes egen inhabilitet. Dette gælder dog ikke på områder, hvor andet er fastsat i henhold til lov. Det følger af § 8, stk. 1, 2. pkt., i normalforretningsordenen for kommunalbestyrelser, at et medlem af kommunalbestyrelsen ikke er udelukket fra at deltage i behandlingen af og afstemningen om vedkommendes egen inhabilitet. Det er antaget, at bestemmelsen er udtryk for en bindende regel – (eller en) uskreven retsgrundsætning, jf. vejledning nr. 9461 af 7. juni 2023 om normalforretningsordenen for kommunalbestyrelser.³³ Tilsvarende antages at gælde for udvalgene.³⁴

Retsvirkningen af inhabilitet er reguleret i forvaltningslovens § 3, stk. 3, hvorefter den, der er inhabil i forhold til en sag, ikke må træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag. Det betyder, at foreligger der inhabilitet i forhold til en sag, vil den inhabile ikke kunne deltage i behandlingen af sagen.

Beslutningen om at anse et kommunalbestyrelsesmedlem for inhabilt er baseret på en generel vurdering af risikoen for, at uvedkommende hensyn skal få indflydelse på sagens afgørelse. En beslutning om at anse et kommunalbestyrelsesmedlem for inhabilt bygger således på objektive kriterier og indebærer ingen tilkendegivelse om, at det pågældende medlem konkret må antages at ville lægge vægt på usaglige hensyn. Den omstændighed, at der i kommunalbestyrelsen er enighed om en sags afgørelse, har ingen indflydelse på afgørelsen af spørgsmålet om et medlems habilitet og kan ikke begrunde, at der anlægges en mere lempelig vurdering af habilitetsspørgsmålet.³⁵

³¹ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 278.

³² Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 309.

³³ Se også Niels Fenger, Forvaltningsloven, 2020, side 271, og Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse, 2022, side 279.

³⁴ Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse, 2022, side 279.

³⁵ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 280.

Forvaltningslovens § 3 indeholder bestemmelse om, hvornår der foreligger inhabilitet. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i side-linien så nær som søskendebørn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,

4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller

5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upar-tiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag."

5.2.2 Selskabsinhabilitet

Det antages, at et kommunalbestyrelsesmedlems deltagelse i ledelsen af et selskab mv. ikke i almindelighed medfører inhabilitet ved kommunalbestyrelsens behandling af sager vedrørende selskabet mv. i de tilfælde, hvor det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem *af kommunalbestyrelsen eller efter dennes indstilling er indvalgt i selskabs- eller foreningsbestyrelsen eller lignende for dér at varetage kommunale interesser.*

Denne kommunalretlige praksis omtales typisk som "den kommunalretlige modifikation". Synspunktet bag denne modifikation er det, at der ikke i almindelighed vil foreligge nogen interessekonflikt, når det pågældende medlem også i selskabets bestyrelse har til opgave at varetage kommunalbestyrelsens interesser. I sådanne tilfælde kan der ikke i almindelighed antages at være nogen interessekonflikt og dermed fare for, at afgørelsen vil blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Den kommunalretlige modifikation antages også at gælde for kapitalselskaber.³⁶ Denne retsopfattelse er blevet kritiseret i den juridiske litteratur.³⁷ Det må dog lægges til grund, at den kommunalretlige modifikation også finder anvendelse for kommunalt udpegede medlemmer af bestyrelsen for et kapitalselskab.

Selv hvor modifikationen som udgangspunkt finder anvendelse, vil et kommunalbestyrelsesmedlem efter omstændighederne i en række situationer alligevel være inhabilt. Inhabilitet vil således kunne foreligge – eventuelt efter nogle af de øvrige bestemmelser i forvaltningsloven. Der vil for eksempel efter omstændighederne kunne foreligge inhabilitet, hvis sagens behandling indebærer stillingtagen til en gensidigt bebyrdende aftale af privatretlig karakter mellem kommunalbestyrelsen og det pågældende selskab.³⁸ I enkelte afgørelser syntes den pågældende undtagelse til den kommunalretlige modifikation formuleret bredere, idet det anføres, at der alligevel vil foreligge inhabilitet ved behandling af sager vedrørende privatretlige dispositioner i forholdet mellem kommunen og den pågældende forening mv.³⁹, eller forhold, der udspringer af en privatretlig, økonomiske spørgsmål.⁴⁰ I andre afgørelser syntes der derimod også at blive lagt en ekstra betingelse til, idet der formuleres et krav om, at aftaleindgåelser for at indebære inhabilitet ikke kan anses som et sædvanligt led i selskabets opgavevaretagelse.⁴¹ Det er dog ikke i alle udtalelser, at denne ekstra betingelse nævnes, og den fremgår heller ikke af rapporten fra Udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber (december 2006).

I praksis er følgende forhold blevet anset som værende af privatretlig karakter, hvorfor der er blevet fundet at foreligge inhabilitet: Stillingtagen til deponering af et beløb i forbindelse med indgåelse af et lejemål, hvor amtsborgmesteren var formand for bestyrelsen i udlejer⁴², overvejelser om anlæggelse af voldgiftssag med krav om erstatning for tabt dækningsbidrag⁴³, kontraktforhandlinger mellem kommune og selskab⁴⁴, spørgsmål om rejsning af erstatningskrav⁴⁵, oplæg om fysisk udformning af et anlæg, ejerskab, daglig ledelse, varmepriser samt affaldsforbrændingspriser for et nyt kraftvarmeanlæg⁴⁶ og kommunes betaling til et kommunalt fællesskab for tre rutebilstationer⁴⁷.

I følgende tilfælde er der i praksis derimod ikke fundet at foreligge inhabilitet: Behandling af spørgsmål vedrørende en af et kommunalt fællesskab mod en amtskommune anlagt retssag om gyldigheden af et af amtskommunen meddelt påbud om fjernelse af deponeret materiale, idet der var tale om et rent offentligretligt

³⁶ Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber, december 2006, side 114-120, og Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 6. juni 2007.

³⁷ Azad Taheri Abkenar, Inhabilitet i forvaltningen, 2022, side 63-65, og Niels Fenger, Forvaltningsloven, 2020, side 213-215.

³⁸ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 297-300, samt Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber, december 2006, side 101 og 120.

³⁹ Indenrigsministeriets udtalelse af 22. januar 1996.

⁴⁰ Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 23. maj 2012. Udtalelsen er refereret i Azad Taheri Abkenar, Inhabilitet i forvaltningen, 2022, side 60.

⁴¹ Indenrigsministeriets udtalelse af 4. juni 2003 og Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 23. maj 2012.

⁴² Indenrigsministeriets udtalelse af 25. april 1990. Den pågældende udlejer i udtalelsen var et pensionselskab, og det er uklart, om posten i pensionselskabet havde forbindelse til det kommunale hverv.

⁴³ Indenrigsministeriets udtalelse af 19. januar 1996.

⁴⁴ Indenrigsministeriets udtalelse af 11. november 1996.

⁴⁵ Indenrigsministeriets udtalelse af 4. juni 2003.

⁴⁶ Indenrigsministeriets udtalelse af 11. november 1996.

⁴⁷ Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 23. maj 2012.

spørgsmål⁴⁸, indgåelse af privatretlige aftaler, der var et sædvanligt led i et kommunalt fællesskabs opgavevaretagelse, idet de var en forudsætning for fællesskabets aktiviteter⁴⁹, generelt ved kommunens udøvelse af godkendelsesbeføjelser efter vandforsyningsloven⁵⁰, kommunens fastsættelse af takster på baggrund af indstilling fra et kommunalt vandselskab⁵¹ og beslutning om bevilling af tilskud til en selvejende institution samt godkendelse af en egnsteateraftale, der er en forudsætning for statsrefusion af tilskudsbeløbet.⁵²

Der ses ikke at foreligge tilsynspraksis om, hvorvidt en sag om påtagelse af garantiforpligtelser til kommunens datterselskab skal anses for at have en privatretlig karakter, som indebærer, at kommunalbestyrelsesmedlemmer, der af kommunen er udpeget til datterselskabets bestyrelse, skal anses for inhabile ved kommunalbestyrelsens behandling af garantisagen. Det kan muligvis tale for, at det ikke skal anses som en privatretlig aftale, at prissætningen (garantiprovisionen) ikke fastsættes efter forhandling men under hensyn til statsstøttere reglerne og typisk ved inddragelse af en sagkyndig. Vi har undersøgt praksis i kommunerne og kan konstatere, at garantisager i almindelighed behandles i kommunerne med deltagelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer, der samtidig er medlem af datterselskabets bestyrelse.

Endvidere fremgår det også af rapporten vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber, december 2006, side 114-120, samt af Indenrigsministeriets udtalelse af 6. juni 2007 om rapporten, at der også gælder en undtagelse fra den kommunalretlige modifikation i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsesmedlemmet er bestyrelsesformand i selskabet, og der kan være tvivl om, hvorvidt den pågældende ved kommunalbestyrelsens behandling af sagen alene vil varetage saglige, offentlige interesser.

Et eksempel herpå fra praksis er Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse af 26. januar 2009, hvor statsforvaltningen fandt, at næstformanden for et forsyningsselskab på vandområdet var inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af en vandforsyningsplan. Statsforvaltningen lagde herved vægt på, at næstformanden må antages at have en sådan interesse i planens udformning, at vedkommende må antages at have været inhabil under sagens behandling. Statsforvaltningen lagde i den forbindelse vægt på, at vandforsyningsplanen blandt andet vedrørte forsyningsgrænser for forsyningsselskabet og dermed formentlig berørte selskabet i betydende grad.

Derimod fandt Ankestyrelsen i en udtalelse af 4. juli 2019, at der ikke forelå inhabilitet for formanden og næstformanden for et forsyningsselskab ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag om ekspropriation til fordel for forsyningsselskabet. Ankestyrelsen anførte i den forbindelse, at det forhold, at der ifølge kommunen vil kunne rejses tvivl om, hvorvidt en ekspropriation til fordel for selskabet alene er båret af hensynet til nødvendigheden, således som det er hensigten med grundlovens § 73, hvis bestyrelsesformanden for selskabet deltager i byrådets beslutning om ekspropriation, efter Ankestyrelsens opfattelse ikke er tilstrækkeligt til at statuere inhabilitet. Det forhold, at placeringen af spildevandsanlæg er fastlagt af et selskab, og at det ifølge kommunen må kunne lægges til grund, at den konkrete placering dermed er båret af hensyn til selskabets forhold, herunder selskabets økonomi, er efter Ankestyrelsens opfattelse heller ikke tilstrækkeligt til at

⁴⁸ Indenrigsministeriets udtalelse af 18. januar 1996. Udtalelsen kritiseres af Azad Taheri Abkenar i Inhabilitet i forvaltningen, 2022, side 59, idet der forelå klar interess modsætning, som i øvrigt ville kunne få et erstatningsretligt efterspil.

⁴⁹ Indenrigsministeriets udtalelse af 4. juni 2003.

⁵⁰ Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse af 18. februar 2013.

⁵¹ Statsforvaltningen Hovedstadens udtalelse af 7. maj 2012.

⁵² Indenrigsministeriets udtalelse af 22. december 1999.

statuere inhabilitet. Endelig anførte Ankestyrelsen, at styrelsen ikke fandt, at kommunen i tilstrækkeligt omfang havde redegjort for baggrunden for beslutningen om at finde de pågældende inhabile.

5.2.3 Slægtskabsinhabilitet

Det følger af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2, at en person kan være inhabil i en sag, såfremt vedkommende er beslægtet med en person, der har en særlig personlig og økonomisk interesse i sagen. Inhabilitet efter bestemmelsen foreligger efter ordlyden af bestemmelsen i hvert fald, når den beslægtede, som inhabiliteten afledes fra, ville være inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, om inhabilitet som følge af en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald – såkaldt partsinhabilitet.

Det diskuteres i den juridiske litteratur, om der også efter bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 2, kan foreligge inhabilitet, selvom den beslægtede, som inhabiliteten afledes af, ikke er inhabil efter § 3, stk. 1, nr. 1, men efter nogle af de andre bestemmelser i § 3, og om sådanne tilfælde i stedet kunne være omfattet af opsamlingsbestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5.⁵³ Offentliggjort praksis ses dog at pege i forskellige retninger.⁵⁴

⁵³ Diskussionen opsummeres i Azad Taheri Abkenar, *Inhabilitet i forvaltningen*, 2022, side 89-90, og i Niels Fenger, *Forvaltningsloven*, 2020, side 198-199.

⁵⁴ Fra praksis kan nævnes Statsforvaltningen Nordjyllands afgørelse af 22. juni 2007 (afgørelsen er gengivet i *Miljøretlige Afgørelser og Domme 2007*, side 1390), hvor statsforvaltningen fandt, at et byrådsmedlem var inhabil ved behandling af et lokalplanforslag, idet et selskab, der blev tegnet af byrådsmedlemmets nevø, havde en væsentlig interesse i lokalplanforslaget. Statsforvaltningen anførte i den sammenhæng, at selskabets betydelige interesse i en fastholdelse af lokalplanen og efterfølgende erhvervelse af det resterende byggeareal sammenholdt med byrådsmedlemmets familiemæssige relation til nevøen og dermed selskabet indebærer, at byrådsmedlemmet bringes i en situation, hvor der objektivt set kan vækkes en vis tvivl om, hvorvidt han vil kunne behandle sagen uden at tilgodese usaglige eller i øvrigt uvedkommende hensyn. Det tilføjes, at det også meget let af omverdenen vil kunne blive opfattet således. Byrådsmedlemmet vurderes derfor at være inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

Endvidere kan nævnes Indenrigsministeriets udtalelse af 16. september 1987, hvor ministeriet fandt, at der forelå inhabilitet for et kommunalbestyrelsesmedlem i en sag om en beskæring af en bevilling til en selvejende institution svarende til 40 % af bevillingen. Kommunalbestyrelsesmedlemmets ægtefælle var leder af den selvejende institution. Ministeriet fandt, at hverken kommunalbestyrelsesmedlemmet eller dennes ægtefælle havde en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagen. Derimod fandt ministeriet, at sagen havde en så væsentlig og vidtrækkende betydning for institutionen, at kommunalbestyrelsesmedlemmet alligevel måtte anses som inhabil på grund af dennes ægtefælles stilling i den selvejende institution.

Derimod fandt Statsforvaltningen Syddanmark i modsætning hertil i en afgørelse af 18. august 2011, at et byrådsmedlem, hvis ægtefælle var medlem af et menighedsråd, der fandtes at have en økonomisk interesse i en sag om kommunens salg af en fast ejendom, ikke var inhabil. I den forbindelse anførte statsforvaltningen, at ægtefælleinhabilitet efter § 3, stk. 1, nr. 2, ikke kan opstå i tilfælde, hvor der foreligger selskabsinhabilitet efter nr. 3, idet bestemmelsen om slægtsinhabilitet alene henviser til reglerne om partsinhabilitet efter § 3, stk. 1, nr. 1. Desuden anførte statsforvaltningen, at der ikke findes grundlag for at antage, at § 3, stk. 1, nr. 5, kan anvendes på situationer, der ikke kan henføres til § 3, stk. 1, nr. 2, idet nr. 2 også indeholder en præcis afgrænsning af rammerne for slægtsinhabilitet, eftersom den kun relaterer sig til partsinhabilitet efter nr. 1.

I den juridiske litteratur anfører Azad Taheri Abkenar i *Inhabilitet i forvaltningen*, 2022, side 89-90, om ovennævnte afgørelse fra Statsforvaltningen Syddanmark:

"Selvom resultatet i statsforvaltningens udtalelse utvivlsomt må anses for korrekt, er det næppe rigtigt, at afgrænsningen i bestemmelsen på dette punkt er så klar, at opsamlingsbestemmelsen ikke vil kunne finde anvendelse. Baggrunden for, at forvaltningslovens § 3 indeholder en opsamlingsbestemmelse er netop, at det ikke er muligt at give en udtømmende opregning af forhold, der kan begrunde inhabilitet, og at de i nr. 1-4 nævnte hensyn således kan gøre sig gældende, selvom bestemmelserne ikke finder direkte anvendelse, jf. herved kapitel 2.6.

Hvis familiemedlemmets inhabilitet er begrundet i andre forhold end de i nr. 1 nævnte, skal der således foretages en konkret vurdering af slægtskabet og inhabilitetsgrunden for familiemedlemmet ..."

Endvidere anfører Niels Fenger i *Forvaltningsloven*, 2020, side 199:

"Som allerede nævnt lægger ordlyden af nr. 2 op til, at nr. 5 vil være det rette hjemmelsgrundlag for at bedømme de situationer, hvor familiemedlemmet er inhabilt efter nr. 3-5. Af de grunde, som er anført i den ovennævnte statsforvaltningsudtalelse fra 2011, kan det endvidere ikke antages, at denne bestemmelse vil kunne anvendes automatisk og uden konkret vurdering, blot fordi familiemedlemmet ikke selv kunne træffe afgørelse i sagen. Omvendt kan man heller ikke afvise, at andre inhabilitetsgrunde hos familiemedlemmet end dem, der er opregnet i nr. 1, efter omstændighederne kan bevirke, at der opstår inhabilitet hos forvaltningspersonen. Hvor familiemedlemmets inhabilitet skyldes sådanne andre grunde end de i nr. 1 nævnte, må der på den baggrund foretages en konkret vurdering af, hvor nært slægtskabet er, og hvor stærk inhabilitetsgrunden er for familiemedlemmet, jf. tilsvarende Karsten Revsbech m.fl., a.st, s. 97. At f.eks. en embedsmands nevø er en nær ven til en part i en sag om betaling af et mindre gebyr for overskridelse af fristen for at aflevere en biblioteksbog, gør ikke embedsmanden selv inhabil til at træffe afgørelse. Derimod må ægtefællen til den administrerende direktør for et selskab være inhabil ved afgørelsen af en sag af væsentlig betydning for selskabet såsom en beslutning om at tildele selskabet en kontrakt om et større anlægsarbejde eller et betydeligt støttebeløb."

På baggrund heraf må retsstillingen kunne opsummeres på den måde, at der efter § 3, stk. 1, nr. 2, alene foreligger inhabilitet, når den beslægtede person, som inhabiliteten afledes fra, selv ville være inhabil efter § 3, stk. 1, nr. 1 – såkaldt partsinhabilitet. Efter en konkret vurdering, kan der dog også foreligge inhabilitet efter opsamlingsbestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5, for en person, hvis den pågældende er nært beslægtet med en person, som ville være inhabil i sagen efter nogle af de andre bestemmelser i § 3 end stk. 1, nr. 1. Ved vurderingen heraf må der lægges vægt på nærheden af slægtskabet og styrken af inhabilitetsgrunden.

For så vidt angår de familiemæssige relationer, der efter § 3, stk. 1, nr. 2, kan udløse slægtskabsinhabilitet omfatter dette efter bestemmelsens ordlyd i hvert fald ægtefæller. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at bestemmelsen også omfatter tilknytningsforhold, der ikke er baseret på ægteskab, men på et fast samlivsforhold.⁵⁵

⁵⁵ Lovforslag nr. 4 fremsat i Folketinget den 2. oktober 1985.

5.3 Godkendelse af varmforsyningsprojekter

Det fremgår af varmforsyningslovens § 3, at det påhviler kommunalbestyrelsen i samarbejde med forsyningsselskaber og andre berørte parter at udføre en planlægning for varmforsyningen i kommunen.

Ifølge varmforsyningslovens § 4, stk. 1, skal projekter for etablering af nye varmforsyningsanlæg samt større ændringer i eksisterende anlæg godkendes af kommunalbestyrelsen. Dette indebærer, at kollektive varmforsyningsvirksomheder ikke kan gennemføre et sådant projekt uden forudgående projektkendelse fra kommunalbestyrelsen. Kompetencen til at godkende projektforslag kan delegeres til et stående udvalg eller forvaltningen i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige og kommunalretlige principper om delegation.

Reglerne om projektkendelse for kollektive varmforsyningsanlæg er nærmere reguleret af projektbekendtgørelsen.⁵⁶

Der er i projektbekendtgørelsen fastsat nærmere regler om godkendelsesprocessen. Hvis en ansøgning om projektkendelse er indgivet før den 30. juni 2023, vil det være de regler, der var gældende på tidspunktet for indgivelse af ansøgning, der finder anvendelse, jf. bekendtgørelsens § 27, stk. 3. For ansøgninger indgivet i perioden 10. maj 2021 til 30. juni 2023 vil det derfor være reglerne i den dagældende projektbekendtgørelse, der finder anvendelse.⁵⁷ I det følgende henvises til bestemmelser i sidstnævnte bekendtgørelse.

Det følger af projektbekendtgørelsens § 3, stk. 1, at kommunalbestyrelsens godkendelse er påkrævet, når der er tale om et projekt for et kollektivt varmforsyningsanlæg, jf. varmforsyningslovens § 2, som er omfattet af projektbekendtgørelsens bilag 1.

Inden kommunalbestyrelsen kan meddele godkendelse til et projekt, skal den efter § 19, stk. 1, foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Efter § 19, stk. 3, skal kommunalbestyrelsen anmode om, at de i projektansøgningen anvendte forudsætninger opdateres, hvis der ikke foreligger et godkendt projektforslag senest ét år fra ansøgningstidspunktet, ligesom den desuden til hver en tid kan beslutte, at projektansøger skal opdatere de i projektansøgningen anvendte beregningsforudsætninger. Dette gentages i vejledningen til projektbekendtgørelsen fra juli 2021.

Varmeforsyningsretligt gælder der således en pligt til at anmode om en opdatering af beregninger, når en ansøgning efter et år endnu ikke er godkendt. Er der gået mindre tid end det, ses der ikke efter projektbekendtgørelsens § 19, stk. 3, at gælde en pligt hertil. En sådan pligt kan dog følge af kommunal- eller forvaltningsretlige regler. Det er antaget i den juridiske litteratur, at er der sket ændringer i de faktiske forhold mellem ansøgningstidspunktet og kommunalbestyrelsens afgørelse, skal kommunalbestyrelsen inddrage sådanne mellemkomne ændringer, uanset om de er til skade eller gavn for ansøger, idet hensynet til en materiel rigtig afgørelse i den sammenhæng bør have overvægt:

"I det tidsrum, der forløber, fra en projektansøgning indgives, til kommunalbestyrelsen tager stilling, kan såvel det retlige som det faktiske grundlag ændre sig. Det er derfor et spørgsmål, hvilket grundlag der skal lægges til grund ved kommunalbestyrelsens afgørelse. Som udgangspunkt vil det være

⁵⁶ Senest bekendtgørelse nr. 697 af 6. juni 2023 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg.

⁵⁷ Bekendtgørelse nr. 818 af 04/05/2021 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg.

retstilstanden på tidspunktet for kommunalbestyrelsens afgørelse (godkendelse eller afslag på samme), der skal lægges til grund. I praksis indsættes der ved ændringer af projektbekendtgørelsen dog altid overgangsbestemmelser, der sikrer, at allerede indsendte projektforslag færdigbehandles efter de eksisterende regler. Se f.eks. § 34, stk. 3, i den nugældende projektbekendtgørelse nr. 825 af 24. juni 2016. Er der sket ændringer i regelgrundlaget og/eller de faktiske forhold mellem ansøgningstidspunktet og kommunalbestyrelsens afgørelse, skal kommunalbestyrelsen inddrage sådanne mellemkomne ændringer, uanset om de er til skade eller gavn for ansøger. Dermed kan ansøger risikere et afslag eller skærpede vilkår som følge af kommunalbestyrelsens sagsbehandlingstid. Hensynet til en materiel rigtig afgørelse bør dog i denne sammenhæng have overvægt.⁵⁸

Om beslutningsgrundlaget for godkendelsen af projektforslag anføres følgende af Bent Ole Gram Mortensen m.fl., Varmeforsyningsloven, 2018, side 176:

"Kommunen må, forinden den træffer afgørelse om en projektansøgning, sikre sig, at sagen er tilstrækkeligt oplyst. Energiklagenævnet har flere gange underkendt kommunernes afgørelser vedrørende projektforslag, hvor beslutningsgrundlaget ikke forekom tilstrækkeligt. Bl.a. stilles der generelt strenge krav til den økonomiske vurdering, som et projektforslag skal indeholde."

Fra praksis kan nævnes Energiklagenævnets afgørelse af 13. oktober 2005, hvor Energiklagenævnet anførte, at den økonomiske vurdering af projektet, der skal være indeholdt i et projektforslag efter projektbekendtgørelsen § 6, skal være tilbunds gående.

Bent Ole Gram Mortensen m.fl., anfører i Varmeforsyningsloven, 2018, side 181, følgende om retsvirkningen af, at oplysninger, der er lagt til grund ved projektgodkendelsen, senere måtte vise sig ikke at holde:

"Det forhold, at oplysningerne typisk fremskaffes af projektansøger, fritager ikke kommunen fra at vurdere lødigheden af oplysningerne. Se hertil Gammeltoft-Hansen 2002, s. 454 f. og s. 542, samt Fenger 2013 s. 499 og 503 ff. Når projektet er gennemført, medfører det ikke projektets ugyldighed, såfremt det senere viser sig, at f.eks. budgettal vedrørende etableringsomkostninger ikke svarede til de faktiske omkostninger. Det vil også være tilfældet, såfremt anvendelse af de faktiske omkostninger ville give et negativt samfundsøkonomisk resultat."

Det følger desuden af praksis, at kommunalbestyrelsen kan have en forpligtelse til at tage nye oplysninger i betragtning i den periode, der strækker sig fra kommunalbestyrelsens godkendelse af et projektforslag til meddelelsen af projektgodkendelsen til de involverede parter. Energiklagenævnet anførte i en afgørelse af 12. marts 2012 blandt andet, at:

*"Egedal Kommune behandlede og godkendte projektforslaget på kommunalbestyrelsens møde den 23. februar 2011. Afgørelsen blev imidlertid først fremsendt til klager m.v. den 9. juni 2011. Kommunens sagsbehandling af projektforslaget er således først afsluttet og afgørelsen truffet den 9. juni 2011, hvor den er fremsendt til sagens parter.
[...]*

⁵⁸ Bent Ole Gram Mortensen m.fl., Varmeforsyningsloven, 2018, side 192.

Da de samfundsøkonomiske beregninger således ikke var opdaterede på tidspunktet for kommunens afgørelse den 9. juni 2011, finder Energiklagenævnet, at kommunen ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt, før der blev truffet afgørelse."

I en anden afgørelse af 12. februar 2020 anførte Energiklagenævnet desuden herom, at:

"Skive Kommune er som forvaltningsmyndighed underlagt officialprincippet. Det er et grundlæggende princip i forvaltningsretten, at forvaltningsmyndigheden skal sørge for, at de nødvendige oplysninger foreligger, og at de nødvendige undersøgelser foretages, inden der træffes afgørelse i en konkret sag. Formålet hermed er at tilvejebringe det faktiske og retlige materiale, som er nødvendigt for at træffe en korrekt afgørelse.¹⁷

Det fremgår af sagen, at projektforslaget er dateret den 20. januar 2017. Projektforslaget blev godkendt af Skive Byråd den 19. september 2017. Afgørelsen blev efterfølgende fremsendt af Skive Kommune til klager den 5. oktober 2017. Kommunen lagde ved afgørelsen til grund, at projektet gav et samfundsøkonomisk overskud på 591.000 kr. over en 20-årig periode.

Det er Energiklagenævnets opfattelse, at det er strid med officialprincippet, at Skive Kommune ikke har inddraget det senest opdaterede teknologikatalog, inden afgørelsen bliver bekendtgjort og får virkning over for klager den 5. oktober 2017. Teknologikataloget udgør nye faktuelle oplysninger i sagen, som kommunen er forpligtet til at inddrage i sin behandling af projektforslaget, da oplysningerne kan få en betydning for kommunens samfundsøkonomiske vurdering af projektet. [...]"

Når der planlægges at ændre varmforsyningen i et område, der enten er udlagt eller planlægges konverteret til kollektiv varmforsyning, skal der udarbejdes et projektforslag. Et projektforslag har til formål at danne grundlag for varmeplanmyndighedens (kommunens) godkendelse af nye fjernvarmeprojekter.

Projektforslaget skal sandsynliggøre, at det foreslåede projekt, når det sammenlignes med andre typer af varmforsyning, ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. projektbekendtgørelsens § 6, 2. pkt., og § 19, stk. 2. Det følger af vejledningen til projektbekendtgørelsen fra juli 2021, at formålet med kravet om en samfundsøkonomisk vurdering af projektet i projektbekendtgørelsen er at give kommunerne mulighed for at vurdere, om konsekvenserne ved gennemførelsen af projektet, i forhold til referencen og alternativet, er opgjort på et gennemsigtigt og sammenligneligt grundlag. Det sikres hermed, at der alene godkendes projekter, som er økonomisk fordelagtige for samfundet og dermed, at formålet med varmforsyningsloven overholdes.

Det centrale element i kommunens vurdering af, om et projekt skal godkendes efter varmforsyningslovens § 4 er således, om det pågældende projekt er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt. Det er således kommunalbestyrelsens ansvar som godkendelsesmyndighed at påse, at et godkendt projekt ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.⁵⁹

Ud over de samfundsøkonomiske beregninger skal der i medfør af projektbekendtgørelsens § 16, stk. 1, gennemføres selskabsøkonomiske beregninger, der analyserer de økonomiske konsekvenser af projektforslagets gennemførelse for det kollektive varmforsyningsanlæg. Desuden skal der gennemføres

⁵⁹ Energistyrelsens vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, juli 2021, side 3.

brugerøkonomiske beregninger, der viser den varmepris, forbrugerne skal betale, og hvordan den varierer mellem de undersøgte alternativer.

For så vidt angår indholdet af de samfunds- og selskabsøkonomiske beregninger, der skal foretages, så skal de data, der anvendes i begge typer analyser, i videst muligt omfang afspejle de konkrete forhold. De anvendte investeringsomkostninger skal underbygges, og der skal anvendes konkrete, lokale data for varmebehov og levetider for installationer. Valg af data og øvrige forudsætninger skal altid dokumenteres og fremgå tydeligt af projektforslaget, ligesom usikkerheder skal belyses i følsomhedsanalyser af konsekvenserne af de centrale parametre, herunder idriftsættelsestidspunktet, investeringsomkostninger og el- og brændselspriser mv.⁶⁰

Kommunalbestyrelsen kan som følge af proportionalitetsprincippet tillægge selskabs- og brugerøkonomi vægt i deres behandling af et projektforslag, hvis den samfundsøkonomiske vurdering hverken er klart positiv eller negativ.⁶¹

Efter projektbekendtgørelsens § 3, stk. 3, må retlige og faktiske dispositioner til gennemførelse af et projekt først foretages, efter projektet er godkendt. I vejledningen til projektbekendtgørelsen fra juli 2021 nævnes indgåelse af bindende kontrakter i forbindelse med fx indkøb af anlæg, varmeløsing mv. samt påbegyndelse af bygge- og anlægsarbejder uden, at de er betinget af en senere projektgodkendelse som retlige og faktiske dispositioner, der ikke må foretages, inden der foreligger en endelig projektgodkendelse. Hvis der foretages endeligt bindende retlige eller faktiske dispositioner inden der foreligger en endelig projektgodkendelse eller behandlingen af en klagesag med opsættende virkning, kan der efter bekendtgørelsens § 26 pålægges bødestraf.

Efter projektbekendtgørelsens § 21, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen skriftligt underrette projektansøgeren, berørte forsyningsselskaber, varmeproducenter, elnetselskaber og kommuner samt grundejere, der skal afgive areal eller pålægges servitut, om afgørelsen med oplysning om klageadgang og klagefrist.

Når et projektforslag er godkendt, skal kommunalbestyrelsen inden for 4 uger efter godkendelsen indberette oplysninger om det godkendte projektforslag på plandata.dk, jf. projektbekendtgørelsens § 21, stk. 2.

Det følger af den afskrivningsbekendtgørelse, som var gældende på tidspunktet for godkendelsen af projektforslagene,⁶² at driftsmæssige afskrivninger kunne indregnes i varmeprisen over en periode på højst 30 år fra idriftsættelsestidspunktet, jf. afskrivningsbekendtgørelsens § 4, stk. 2. Afskrivningsbekendtgørelsen er efterfølgende blevet ændret den 1. januar 2025, således at rørledninger og dertilhørende ventiler til transmission og distribution af blandt andet opvarmet vand og damp nu skal være afskrevet over en periode på højst 45 år fra idriftsættelsestidspunktet.⁶³

⁶⁰ Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen, juli 2021, side 36-37, og Energistyrelsens vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, juli 2021, side 28.

⁶¹ Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen, juli 2021, side 16.

⁶² Bekendtgørelse nr. 941 af 4. juli 2017 om indregning af driftsmæssige afskrivninger, henlæggelser til nyinvesteringer og med Energitilsynets tiltræden, forrentning af indskudskapital.

⁶³ Bekendtgørelse nr. 1738 af 30. december 2024 om indregning af driftsmæssige afskrivninger, henlæggelser til nyinvesteringer og med Energitilsynets tiltræden, forrentning af indskudskapital.

5.4 Kommunens ejertilsyn

Selskabsloven indeholder ikke regler, som indebærer en egentlig tilsynsforpligtelse for kapitalejeren af et kapitalselskab. I rapporten fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber fra december 2006 behandles overordnet spørgsmålet om en kommunalbestyrelses pligter som kapitalejer i et kapitalselskab. I rapporten anføres således følgende (side 74-77):

"Det må antages, at den kommunalretlige grundsætning om pligten til at handle økonomisk forsvarligt indebærer en forpligtelse for kommunalbestyrelsen til at handle økonomisk forsvarligt også som aktionær/anpartshaver. De pligter, der er forbundet med kommunalbestyrelsens varetagelse af rollen som aktionær eller anpartshaver, svarer på den baggrund til de pligter, der i øvrigt påhviler kommunalbestyrelsen.

Som på det statslige område må dette antages at indebære, at kommunalbestyrelsen har pligt til at udøve et overordnet økonomisk tilsyn med de selskaber, som kommunerne deltager i. Som udgangspunkt kan dette tilsyn tage udgangspunkt i de oplysninger, selskabet er forpligtet til at offentliggøre.

Endvidere må det antages, at kommunalbestyrelsen i lighed med det statslige område efter omstændighederne kan være forpligtet til at udnytte evt. særlige adgange til at skaffe sig yderligere oplysninger, hvis de oplysninger om den økonomiske udvikling i selskabet, som er forelagt kommunalbestyrelsen, giver grund til at frygte, at kommunens midler i selskabet er truet. Yderligere informationer om den økonomiske udvikling skal i så fald iagttage ligebehandlingsprincippet i aktieselskabsloven.

Som det fremgår under afsnit B.1., kan der ikke udledes nogen handlepligter for aktionærerne af aktieselskabsloven. Aktieselskabsloven regulerer alene bestyrelsens og direktionens pligter. Hvis en kommune er aktionær i et selskab, er der således ikke i medfør af aktieselskabsloven fastsat retlige pligter for kommunalbestyrelsen om f.eks. tilsyn.

(...)

Det er udvalgets opfattelse, at en kommunalbestyrelse som aktionær er forpligtet til at varetage kommunens økonomiske interesser inden for de ret vide grænser, der er beskrevet i afsnit 2.1. Udvalget finder endvidere, at der – som for staten – er pligt til at varetage sektorpolitiske interesser i forhold til kommunens konkrete varetagelse af en given aktivitet. Denne forpligtelse består efter udvalgets opfattelse ikke i andre tilfælde.

(...)

Som det er tilfældet for ministre på det statslige område, kan kommunalbestyrelsens rolle på det kommunale område karakteriseres som et overordnet tilsynsansvar, der indebærer en pligt til at følge den overordnede økonomiske udvikling i selskabet, og til – inden for de gældende retlige rammer, herunder aktieselskabsloven – at gribe ind over for en økonomisk udvikling, der truer kommunens midler i selskabet. Udvalget finder, at kommunalbestyrelsen i lighed med det statslige område efter omstændighederne kan være forpligtet til at indhente yderligere oplysninger hos selskabet, hvis

de oplysninger om den økonomiske udvikling i selskabet, som er forelagt kommunalbestyrelsen, giver grund til at frygte, at kommunens midler i selskabet er truet.

Der kan være forskel på bedømmelsen af det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems ansvar alt afhængigt af vedkommendes rolle. Et kommunalbestyrelsesmedlem, som er medlem af bestyrelsen i et aktieselskab eller anpartsselskab, kan som beskrevet i afsnit 2.2. ifalde erstatningsansvar i medfør af aktieselskabsloven og anpartsselskabsloven."

Den daværende velfærdsminister gengav i et svar i Folketinget konklusionen for så vidt angår ejertilsyn på følgende måde:⁶⁴

"Dette må antages at indebære, at kommunalbestyrelsen har pligt til at udøve et overordnet økonomisk tilsyn med de selskaber, som kommunerne deltager i. Som udgangspunkt kan dette tilsyn tage udgangspunkt i de oplysninger, selskabet er forpligtet til at offentliggøre. Endvidere må det antages, at kommunalbestyrelsen efter omstændighederne kan være forpligtet til at udnytte eventuelle særlige adgange til at skaffe sig yderligere oplysninger, hvis de oplysninger om den økonomiske udvikling i selskabet, som er forelagt kommunalbestyrelsen, giver grund til at frygte, at kommunens midler i selskabet er truet. Muligheden for eventuelt at reagere over for selskabet med de midler, der står til rådighed, vil afhænge af ejerandelen."

Kommuner antages således at være forpligtet til at føre et overordnet tilsyn med selskaber, som kommunen deltager i. Dette tilsyn tager udgangspunkt i de oplysninger, som selskabet er forpligtet til at offentliggøre, dvs. for ikke-børsnoterede selskaber primært oplysninger i den godkendte årsrapport. Efter omstændighederne kan en kommune være forpligtet til at indhente yderligere oplysninger, hvis det offentliggjorte materiale viser en økonomisk udvikling, der kan give grund til risiko for, at kommunens midler er truet.

Kommuner har således også i rollen som ejer af et kapitalselskab en forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt. Det er i den juridiske litteratur antaget, at kommunen i den forbindelse har et vidt skøn ved vurderingen af, hvordan kommunens tilsynsforpligtelser i den forbindelse skal udøves.⁶⁵

En kapitalejer har ret til at få oplysninger om selskabet på selskabets generalforsamling. Det fremgår af selskabslovens § 102, stk. 1, at ledelsen, når det forlanges af en kapitalejer, og det efter et skøn fra det øverste ledelsesorgan kan ske uden væsentlig skade for selskabet, skal meddele til rådighed stående oplysninger om alle forhold, som er af betydning for bedømmelsen af årsrapporten og kapitalselskabets stilling i øvrigt eller for spørgsmål, hvorom beslutning skal træffes på generalforsamlingen. Hvis ikke oplysningerne er tilgængelige på generalforsamlingen, skal oplysningerne senest 2 uger herefter sendes til de kapitalejere, der har fremsat begæring herom, jf. selskabslovens § 102, stk. 2.

Det følger derudover af varmforsyningslovens § 25, at kommunalbestyrelsen fører tilsyn med indretningen og driften af kollektive varmforsyningsanlæg. Der er tale om, at kommunalbestyrelsen efter bestemmelsen skal føre tilsyn med, at kollektive varmforsyningsanlæg er etableret og drives i overensstemmelse med meddelte projektgodkendelser. Kommunalbestyrelsen kan derimod ikke i medfør af bestemmelsen føre

⁶⁴ Velfærdsministerens svar af 25. september 2008 på spørgsmål nr. 154 stillet af Folketingets Kommunaludvalg.

⁶⁵ Rikke Søgaard Berth, Kommunale aktieselskaber, 2021, side 171.

regnskabsmæssigt tilsyn. Tilsynet med at priser og vilkår er rimelige og i overensstemmelse med varmforsyningslovens prisbestemmelser varetages af Forsyningstilsynet, jf. varmforsyningslovens § 21.

5.5 Påtagelse af garantiforpligtelser

5.5.1 Kommunalretlige regler

Efter kommunestyrelseslovens § 41 skal beslutning om påtagelse af garantiforpligtelser træffes af kommunalbestyrelsen. Det følger endvidere af lånebekendtgørelsens § 15, at denne beslutning skal træffes af kommunalbestyrelsen i et møde.⁶⁶

Det bemærkes, at reglerne i lånebekendtgørelsen om kommunal garantistillelse alene regulerer spørgsmålet om, hvorvidt en kommunegaranti skal henregnes til kommunens låntagning, samt hvilke lånevilkår, der skal overholdes, når en kommune stiller garanti for lån mv. Lånebekendtgørelsens regler er uddybet i vejledningen til lånebekendtgørelsen.⁶⁷

Kommuners garantistillelse henregnes efter lånebekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 8, til kommuners låntagning, når der er tale om lån og aftaler, der ikke henregnes efter nr. 1-7, og når lånet finansierer udgifter, der kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave. Efter § 3, stk. 1, nr. 3, henregnes lån optaget af blandt andet aktieselskaber med kommunal deltagelse til kommuners låntagning. Det betyder, at lån optaget af kommunalt ejede selskaber vil blive henregnet til kommunens låntagning og dermed belaste kommunens låneramme. Dette gælder dog ikke, såfremt låntagningen sker til finansiering af udgifter, som efter lånebekendtgørelsens § 2 genererer automatisk låneramme.

Efter § 2, stk. 1, nr. 2, genererer investeringsudgiften ved produktion og distribution af gas (dog ikke naturgas) og varme, herunder udgiften ved investering i affaldsforbrændingsanlæg med varmeudnyttelse automatisk låneramme. Desuden følger det af § 2, stk. 1, nr. 4, at udgiften til opførelse og vedligeholdelse, opretning samt forbedring af kollektive energiforsyningsanlæg (dog ikke elektricitet) med tilbehør, herunder ledningsnet, genererer automatisk låneramme. Optager et kommunalt ejet selskab således lån til sådanne udgifter, belaster dette ikke ejerkommunens låneramme. Dette gælder også, hvis der stilles garanti for sådanne lån.

En kommune kan som udgangspunkt kun stille garanti for låntyper, som kommunen selv kan anvende efter reglerne i lånebekendtgørelsens § 10. Dette gælder også for så vidt angår finansielle instrumenter, dvs. rente- og/eller valutaterminsforretninger samt simple rente- og/eller valutaswap-aftaler, der er knyttet til lånearrangementer, som kommuner stiller garanti for, at sådanne ligeledes skal være i overensstemmelse med reglerne i § 10. Løbetiden for lån, som kommuner kan stille garanti for, følger derfor også de almindelige regler på op til 25 år. Dog gælder der i forhold til blandt andet kollektive energiforsyningsanlæg den modifikation, at kommuner kan optage lån og stille garanti for lån med op til fem års afdragsfrihed og med løbetid op til 30 år til kollektive energiforsyningsanlæg.⁶⁸

⁶⁶ Bekendtgørelse nr. 1580 af 17. december 2013.

⁶⁷ Vejledning nr. 11256 af 7. december 2015.

⁶⁸ Vejledning nr. 11256 af 7. december 2015, afsnit 2.3 og 6.

5.5.2 Varmeforsyningslovens regler om garantistillelse

Kommunernes hjemmel til at stille garanti for kollektive varmforsyningsanlægs lånoptagelse til anlægsinvesteringer og driftsaktiviteter er reguleret i varmforsyningslovens⁶⁹ § 2 d. Det fremgår af varmforsyningslovens § 2 d, stk. 1, at:

"En kommune kan i overensstemmelse med EU's statsstøttere regler stille garanti for lånoptagelse til finansiering af anlægsinvesteringer eller driftsaktiviteter i en virksomhed som nævnt i § 2 b med undtagelse af virksomhed, som driver varmepumper til kombineret produktion af varme og køling, jf. dog stk. 2-6."

Kommunernes mulighed for at stille garanti efter § 2 d forudsætter ikke kommunalt ejerskab af den varmforsyningsvirksomhed, der stilles garanti for, jf. varmforsyningslovens § 2 d, stk. 2.

Hvis en kommune vælger at stille en kommunal garanti, vil denne skulle modsvares af et vederlag – en såkaldt garantiprovision – som kommunen skal opkræve af det kollektive varmforsyningsanlæg. Dette følger dels af EU's statsstøttere regler, men skal også ses i lyset af, at varmforsyningslovens § 2 d skal fortolkes i lyset af kommunalfuldmagtsreglerne og hvile i sig selv-princippet.⁷⁰

Hvis en kommune stiller en garanti for et lån optaget af et kollektivt varmforsyningsanlæg uden at opkræve en garantiprovision, vil kommunen yde et tilskud til forsyningsvirksomheden, som vil medføre en forrykning af den byrdefordeling mellem kommunens borgere, som hvile i sig selv-princippet forudsætter. Hvile i sig selv-princippet indebærer således blandt andet, at en kommune ikke må skattefinansiere forsyningsvirksomhed, og når en kommune stiller et lån for lån optaget af et kollektivt varmforsyningsanlæg, påtager kommunen sig en risiko på skatteydernes vegne. Det følger ligeledes af kommunalfuldmagtsreglerne, at en kommune ikke lovligt kan stille en garanti over for en forsyningsvirksomhed under omstændigheder, hvor det må betragtes som overvejende sandsynligt, at garantien vil blive udløst.⁷¹

Kommunen er som garantistiller desuden pligtsubjekt efter EU's statsstøttere regler. En kommune er således ligeledes forpligtet til at undersøge, hvorvidt en kommunal garantistillelse for et lån er forenelig med EU's statsstøttere regler.

Det er et krav, at garantiprovisionen gives på markedsmæssige vilkår. Dette indebærer, at kommunen skal foretage en faktisk vurdering af kommunens konkrete risiko i det enkelte tilfælde, inden den stiller en garanti for lånet.

Det påhviler i den forbindelse kommunen at udfolde rimelige bestræbelser på at konstatere, hvad en garantiprovision, som dækker kommunens risiko, indebærer i det konkrete tilfælde for kommunal garantistillelse. Det kan fx ske ved bistand fra kommunens bank eller andre finansielle rådgivere eller ved at undersøge prisniveau i andre tilsvarende sager.⁷²

⁶⁹ Senest lovbekendtgørelse nr. 124 af 2. februar 2024 om varmforsyning med senere ændringer.

⁷⁰ Energistyrelsens vejledende udtalelse om kommunal garantistillelse efter varmforsyningsloven af 20. december 2023.

⁷¹ Indenrigsministeriets udtalelse af 30. juni 1986 (j.nr. 1985/112/1006-1).

⁷² Energistyrelsens vejledende udtalelse om kommunal garantistillelse efter varmforsyningsloven af 20. december 2023.

5.6 Kommunalt tilsyn og reaktionsmuligheder

5.6.1 Tilsynets udtalelser om lovligheden af kommunale dispositioner eller unndladelser

Efter kommunestyrelseslovens § 48 fører Ankestyrelsen tilsyn med, at kommunerne (...) overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, (...). Ankestyrelsen kan efter § 50 udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller unndladelser.

5.6.2 Erstatningsansvar

Efter § 50 c kan Ankestyrelsen anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarligt for, at kommunen er påført et tab. Efter stk. 3 kan erstatningen nedsættes eller helt bortfalde i det omfang, det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt. Erstatningsansvar mod kommunalbestyrelsesmedlemmer vedrørende kommunens tab kan alene gøres gældende af tilsynsmyndigheden eller kommunalbestyrelsen. Borgerne har ingen søgsmålskompetence.⁷³

Når det konstateres, at der ved en uforsvarlig adfærd er påført kommunekassen et tab, må kommunalbestyrelsen tage stilling til, om der skal gøres ansvar gældende over for den eller dem, der er ansvarlig for den tabsbringende disposition.⁷⁴

Det forhold, at Ankestyrelsen i sin egenskab af tilsynsmyndighed har undladt at anlægge en erstatningssag over for et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer, afskærer ikke kommunalbestyrelsen fra at anlægge en erstatningssag efter dansk rets almindelige erstatningsregler med henblik på at få dækket et tab, som kommunen menes at være påført at et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer.⁷⁵

Det er en betingelse for anlæggelse af erstatningsretligt søgsmål, at der foreligger et ansvarsgrundlag. Styrelsesloven angiver ikke, hvilke betingelser der gælder for, at et kommunalbestyrelsesmedlem kan pålægges erstatningsansvar. Det må afgøres i overensstemmelse med dansk rets almindelige erstatningsregler eller eventuelle specielle lovbestemmelser herom, om der er et ansvarsgrundlag. Dette betyder, at der skal foreligge en uforsvarlig adfærd (beslutning eller unndladelse), som kan tilregnes det pågældende medlem som forsætlig eller uagtsom, og at der som en forudselig følge heraf skal være opstået et tab for kommunen. Simpel uagtsom adfærd er også omfattet af bestemmelsen. Ved vurderingen af, om erstatningssag skal anlægges, skal Ankestyrelsen således vurdere, om de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer ved domstolene vil blive idømt erstatningsansvar.⁷⁶

Den rådgivning, kommunalbestyrelsen har fået af forvaltningen eller eventuelt eksterne rådgivere, kan have betydning ved vurderingen af, om der er handlet ansvarspådragende. Hvis kommunalbestyrelsen ikke i

⁷³ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 833.

⁷⁴ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 833.

⁷⁵ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 833.

⁷⁶ Folketingstidende 2002-03, tillæg A, side 5700.

forvejen er blevet advaret af forvaltningen eller af for eksempel en ekstern rådgiver eller tilsynet, kan der ikke stilles særligt strenge krav til kommunalbestyrelsesmedlemmernes agtpågivenhed.⁷⁷

Et erstatningsansvar kan også komme på tale ved uforsvarlige dispositioner over kommunens midler i tilfælde, hvor tilsidesættelsen af kommunens økonomiske interesser er så oplagt, at dispositionens uforsvarlighed har eller burde have stået kommunalbestyrelsens medlemmer klart, selv om medlemmerne ikke er blevet rådgivet herom.^{78 79}

I den situation, hvor en kommune – som juridisk person – dømmes til at betale andre en erstatning, hæfter kommunalbestyrelsesmedlemmerne som udgangspunkt ikke personligt for det opståede tab. For at tilsynsmyndigheden kan rejse en efterfølgende erstatningssag mod kommunalbestyrelsesmedlemmerne, kræves det, at det må antages, at kommunens tab er opstået som en følge af, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne har udvist en uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes dem som forsætlig eller uagtsom.⁸⁰

Såfremt kommunalbestyrelsesmedlemmer har truffet en beslutning, som er båret af usaglige hensyn, og denne beslutning medfører et tab for kommunen, vil betingelserne for anlæggelse af en erstatningssag være opfyldt, hvis varetagelsen af usaglige hensyn kan tilregnes de pågældende medlemmer som forsætlig eller uagtsom, dvs. de pågældende medlemmer vidste eller burde have vidst, at beslutningen var ulovlig.⁸¹

Ved afgørelsen af erstatningsspørgsmålet har domstolene efter bestemmelsen mulighed for at nedsætte erstatningen eller helt at lade den bortfalde i det omfang, det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt.⁸²

⁷⁷ Blandt andet U 2005.1405 V om en borgmesters erstatningsansvar.

⁷⁸ Indenrigsministeriet har i brev af 31. august 2001, j.nr. 2000/1078/809-1, resumédatabasen 01.3.3, forholdt sig til spørgsmålet om, hvornår der kan være grundlag for at rejse en erstatningssag. En kommunes ulovlige ejendomstransaktioner havde påført kommunen et tab på 47.550 kr. Indenrigsministeriet fandt imidlertid ikke grundlag for at anmode det daværende tilsynsråd om at undersøge, om der var grundlag for at rejse en erstatningssag. Dette skyldtes, at man ikke fandt grundlag for at antage, at tabet kunne tilregnes de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer som forsætligt eller uagtsomt. Ministeriet lagde herved særlig vægt på, at prisfastsættelsen for ejendommene ikke fremgik af kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol, som alene indeholdt en overordnet skitsering af de i sagen omhandlede ejendomstransaktioner.

⁷⁹ Fra praksis kan nævnes Højesterets dom af 29. marts 1993 (U 1993.482 H). Et teknisk udvalg havde meddelt en virksomhed en ulovlig dispensation efter kommuneplanloven. Da udvalget tidligere havde meddelt tre ulovlige og ugyldige byggetilladelser til den samme virksomhed, som amtskommunen havde erklæret for ulovlige og ugyldige, anmodede tilsynsrådet statsadvokaten om at rejse tiltale i sagen. Højesteret fandt, at udvalgets formand og næstformand, der var bekendt med amtskommunens afgørelser, skulle idømmes bøder på 5.000 kr. Uanset at kommunens bygningsinspektør havde tilkendegivet, at dispensationen kunne gives, fandtes de pågældende at have udvist en sådan skødesløshed, at det måtte karakteriseres som en grov tilsidesættelse af deres pligter. Et tredje udvalgsmedlem, der havde deltaget i afgørelsen, blev frifundet, idet vedkommende kun havde været medlem af kommunalbestyrelsen i et halvt år og ikke havde kendskab til de tidligere ulovlige og ugyldige byggetilladelser.

⁸⁰ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 837.

⁸¹ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 837.

⁸² Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 842.

De forhold, der kan føre til nedsættelse eller bortfald, er de samme, som tilsynsmyndigheden kan lægge vægt på ved anvendelsen af lempelsesmuligheden ved fremsættelse af tilbud om erstatningsretlig bod mod frafald af anlæg af erstatningssag i henhold til kommunestyrelseslovens § 50 d, 2. pkt.

Kommunestyrelsesloven indeholder en særlig lempelsesregel ved siden af erstatningsansvarslovens almindelige lempelsesregel, fordi erstatningsansvarslovens lempelsesregel kun forudsættes anvendt rent undtagelsesvis, hvorimod der i forbindelse med kommunalbestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar er behov for en mere hyppigt anvendelig lempelsesmulighed.⁸³

5.6.3 Strafansvar

Efter kommunestyrelseslovens § 61 kan et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, straffes med bøde. Simpel uagtsom pligttilsidesættelse straffes dog ikke.

Reglerne i straffelovens kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv mv., for eksempel om bestikkelse, videregivelse af tjenestehemmeligheder og misbrug af stilling, omfatter også kommunalbestyrelsesmedlemmer. Undtaget herfra er dog reglerne i straffelovens §§ 156 og 157 om pligtforsømmelse og skødesløshed i tjenesten, idet disse regler ikke omfatter personer, hvis hverv hviler på offentlige valg.

Det strafbare gerningsindhold er beskrevet som grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører. Udtrykket "tilsidesættelse" omfatter både aktiv handling og tilfælde af pligtforsømmelser og skødesløshed, det vil sige undladelse af at opfylde en handlepligt. Med kravet om grovhed er bestemmelsens anvendelsesområde begrænset til de meget alvorlige pligttilsidesættelser, og der skal således være tale om en krænkelse af væsentlige interesser.⁸⁴

Medlemmernes selvstændige undersøgelsespligter er heller ikke vidtgående. Hvis der foreligger en redegørelse fra forvaltningen, må medlemmerne normalt kunne lægge denne til grund for deres stillingtagen, medmindre det er oplagt, at redegørelsen er forkert eller mangelfuld. Medlemmerne ifalder normalt ikke ansvar ved at gå mod en indstilling fra forvaltningen, men et ansvar kan blive aktuelt, hvis de indså eller burde have indset, at de herved overtrådte lovgivningen. Det medfører normalt heller ikke noget ansvar at træffe beslutning, uden at der foreligger en redegørelse eller indstilling, men et ansvar kan komme på tale, hvis det er klart, at sagen er utilstrækkeligt oplyst.⁸⁵

Subjektivt skal pligttilsidesættelsen kunne tilregnes medlemmet som forsætlig eller groft uagtsom. Kravet om, at der objektivt skal foreligge grov pligttilsidesættelse, vil dog normalt også udelukke, at pligttilsidesættelsen kan skyldes simpel uagtsomhed.

I Farum-sagen frifandt retten et antal medlemmer af en kommunes økonomiudvalg og et stående udvalg for overtrædelse af § 61. De tiltaltes bevillingskontrol var ikke fuldt ud tilstrækkelig, men efter en samlet vurdering fandtes medlemmerne ikke at have gjort sig skyldige i grov tilsidesættelse af deres pligter som udvalgsmedlemmer. Retten lagde navnlig vægt på, at de tiltalte blev ført bag lyset af borgmesteren og dele af

⁸³ Folketingstidende 2002-03, tillæg A, side 5701.

⁸⁴ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 964.

⁸⁵ Lov om kommunernes styrelse (3. udg.) med kommentarer, s. 964.

embedsværket vedrørende kommunens økonomi, og at de tiltalte ikke modtog nogen oplysninger om det løbende forbrug.⁸⁶

⁸⁶ Dom af 29. november 2007 (SS 1529/2005).

6. Centrale dele af hændelsesforløbet

6.1 Oversigt den politiske behandling af forhold vedrørende Odsherred Forsyning og Odsherred Varme i perioden 2021-2023

Dato	Politisk udvalg	Emne
11. maj 2021	Miljø- og Klimaudvalget	Endelig godkendelse fjernvarmeprojekt i Rørvig
18. maj 2021	Økonomiudvalget	Endelig godkendelse fjernvarmeprojekt i Rørvig
25. maj 2021	Byrådet	Endelig godkendelse fjernvarmeprojekt i Rørvig
18. maj 2021	Økonomiudvalget	Årsrapport 2020 for Odsherred Forsyning samt mandat til borgmesteren til at stemme på generalforsamlingen
25. maj 2021	Byrådet	Årsrapport 2020 for Odsherred Forsyning samt mandat til borgmesteren til at stemme på generalforsamlingen
21. september 2021	Økonomiudvalget	Odsherred Varme - garanti for lån på 50,4 mio. kr.
5. oktober 2021	Byrådet	Odsherred Varme - garanti for lån på 50,4 mio. kr.
5. oktober 2021	Miljø- og Klimaudvalget	Principgodkendelse af projektforslag om varmegværk i Fårevejle og varmforsyning i Fårevejle Stationsby, Fårevejle Kirkeby, Asnæs og Hørve
12. oktober 2021	Økonomiudvalget	Principgodkendelse af projektforslag om varmegværk i Fårevejle og varmforsyning i Fårevejle Stationsby, Fårevejle Kirkeby, Asnæs og Hørve
26. oktober 2021	Byrådet	Principgodkendelse af projektforslag om varmegværk i Fårevejle og varmforsyning i Fårevejle Stationsby, Fårevejle Kirkeby, Asnæs og Hørve
23. november 2021	Økonomiudvalget	Odsherred Forsyning ansøger om kommunegaranti på 110,8 mio. kr.
30. november 2021	Byrådet	Odsherred Forsyning ansøger om kommunegaranti på 110,8 mio. kr.
22. marts 2022	Økonomiudvalget	Nyt fra medlemmets deltagelse i råd, nævn og bestyrelser
5. april 2022	Klima- og Miljøudvalget	Endelig godkendelse af projektforslag for fjernvarme i Det sydlige Odsherred
19. april 2022	Økonomiudvalget	Endelig godkendelse af projektforslag for fjernvarme i Det sydlige Odsherred
26. april 2022	Byrådet	Endelig godkendelse af projektforslag for fjernvarme i Det sydlige Odsherred
24. maj 2022	Økonomiudvalget	Årsrapport 2021 for Odsherred Forsyning samt mandat til borgmesteren til at stemme på generalforsamlingen
31. maj 2022	Byrådet	Årsrapport 2021 for Odsherred Forsyning samt mandat til borgmesteren til at stemme på generalforsamlingen

Dato	Politisk udvalg	Emne
14. juni 2022	Økonomiudvalget	Nyt fra medlemmers deltagelse i råd, nævn og bestyrelser
14. juni 2022	Økonomiudvalget	Risikovurderinger i forbindelse med garantistillelse
21. juni 2022	Byrådet	Risikovurderinger i forbindelse med garantistillelse
30. juni 2022	Økonomiudvalget	Odsherred Varme – anmoder om garanti for lån på 409,6 mio. kr.
30. juni 2022	Byrådet	Odsherred Varme – anmoder om garanti for lån på 409,6 mio. kr.
7. december 2022	Klima- og Miljøudvalget	Godkendelse af varmeplan
13. december 2022	Byrådet	Godkendelse af varmeplan
14. marts 2023	Vækst- og Udviklingsudvalget	Forslag til plangrundlag for nyt Varmeværk - Asnæs
21. marts 2023	Økonomiudvalget	Forslag til plangrundlag for nyt Varmeværk - Asnæs
28. marts 2023	Byrådet	Forslag til plangrundlag for nyt Varmeværk - Asnæs
23. maj 2023	Økonomiudvalget	Årsrapport 2022 for Odsherred Forsyning samt mandat til borgmesteren til at stemme på generalforsamlingen
30. maj 2023	Byrådet	Årsrapport 2022 for Odsherred Forsyning samt mandat til borgmesteren til at stemme på generalforsamlingen
16. maj 2023	Vækst- og Udviklingsudvalget	Endelig vedtagelse - Lokalplan og kommuneplantillæg - Varmeværk Asnæs
23. maj 2023	Økonomiudvalget	Endelig vedtagelse - Lokalplan og kommuneplantillæg - Varmeværk Asnæs
30. maj 2023	Byrådet	Endelig vedtagelse - Lokalplan og kommuneplantillæg - Varmeværk Asnæs
27. juni 2023	Økonomiudvalget	Kommuneplantillæg Varmeværk Vallekilde-Hørve, indkaldelse af ideer og forslag
27. juni 2023	Byrådet	Kommuneplantillæg Varmeværk Vallekilde-Hørve, indkaldelse af ideer og forslag
5. september 2023	Vækst- og Udviklingsudvalget	Forslag til Lokalplan 2023-01 og Forslag til Kommuneplantillæg 4 for Varmeværk til Vallekilde-Hørve
5. september 2023	Økonomiudvalget	Forslag til Lokalplan 2023-01 og Forslag til Kommuneplantillæg 4 for Varmeværk til Vallekilde-Hørve
5. september 2023	Byrådet	Forslag til Lokalplan 2023-01 og Forslag til Kommuneplantillæg 4 for Varmeværk til Vallekilde-Hørve
19. september 2023	Økonomiudvalget	Nyt fra medlemmers deltagelse i råd, nævn og bestyrelser

Dato	Politisk udvalg	Emne
24. oktober 2023	Økonomiudvalget	Odsherred Varme anmoder om kommunegaranti på 45,520 mio. kr.
31. oktober 2023	Byrådet	Odsherred Varme anmoder om kommunegaranti på 45,520 mio. kr.
21. november 2023	Økonomiudvalget	Odsherred Forsyningservice anmoder om kommunegaranti på 110 mio. kr.
28. november 2023	Byrådet	Odsherred Forsyningservice anmoder om kommunegaranti på 110 mio. kr.
19. december 2023	Byrådet	Spørgetid for borgerne
5. december 2023	Vækst- og Udviklingsudvalget	Endelig vedtagelse af Lokalplan 2023-01 og Kommuneplantillæg 4 for Varmeværk i Vallekilde-Hørve
12. december 2023	Økonomiudvalget	Endelig vedtagelse af Lokalplan 2023-01 og Kommuneplantillæg 4 for Varmeværk i Vallekilde-Hørve
19. december 2023	Byrådet	Endelig vedtagelse af Lokalplan 2023-01 og Kommuneplantillæg 4 for Varmeværk i Vallekilde-Hørve

Kommunalbestyrelsen og dennes udvalg har truffet følgende centrale beslutninger i forbindelse med fjernvarmeprojektet:

- Godkendelse af fjernvarmeprojektet i Rørvig, 25. maj 2021
- Garanti for lånoptagelse til Rørvig-projektet, 5. oktober 2021
- Godkendelse af fjernvarmeprojektet for Odsherred Syd, 26. april 2022
- Garanti for lånoptagelse til blandt andet Odsherred Syd, 30. juni 2022
- Godkendelse af tillæg til projektbeskrivelsen for Odsherred Syd, 30. juni 2023
- Garanti for supplerende lånoptagelse, 31. oktober 2023
- Beslutninger i relation til Forsyningsens ønske om at bygge en ny administrationsbygning

Der redegøres nærmere for disse beslutninger nedenfor i afsnit 6.2-6.13.

6.2 Byrådets godkendelse af projektforslaget (Rørvig-projektet) – maj 2021

I 2021 besluttede Odsherred Varme at iværksætte arbejdet med at etablere fjernvarme i hele kommunen. Projektet omfattede dels fjernvarmenettet i Rørvig, dels etablering af fjernvarme i fem byer i kommunens sydlige del ("Odsherred Syd"). Beslutningen var truffet på baggrund af, at byrådet i december 2020 ændrede Odsherred Forsynings ejerstrategi, idet kommunen ønskede at tage ansvar for at drive omstillingen fra naturgas- og olieopvarmning af ejendomme i kommunen mod fjernvarme.

Odsherred Varme ansøgte ved "Projektforslag for fjernvarme i Rørvig", dateret 8. marts 2021 (revideret den 7. april 2021), Odsherred Kommune om en godkendelse af denne første del af fjernvarmeprojektet.

Projektforslaget var udarbejdet af LuVa Consult ApS (herefter "LuVa Consult") den 8. marts 2021 (revideret den 7. april 2021). Projektet omfattede konvertering af området i Rørvig fra individuel forsyning til fjernvarme.

Det omfattede etablering af et fjernvarmenet og etablering af et nyt varmeværk. Varmeværket skulle bestå af et eldrevet varmepumpeanlæg som grundlastanlæg og en el-kedel som spids- og reservelastanlæg.

Projektforslaget indeholdt energimæssige, miljømæssige, samfundsøkonomiske og selskabsøkonomiske vurderinger af projektet samt brugerøkonomiske analyser. Resultatet af den samfundsøkonomiske vurdering var:

"Projekt-scenariet er det mest samfundsøkonomisk rentable af alle scenarie. Af samme årsag vil kun denne løsning blive behandlet i den følgende følsomhedsanalyse."

De brugerøkonomiske beregninger viste, at fjernvarmen var den mest rentable løsning, hvor et standardhus kunne opnå en årlig besparelse ved skift til fjernvarme.

Det fremgik af følsomhedsanalysen, at projektet var meget følsomt over for (1) en væsentlig fordyrelse af den samlede anlægsinvestering, (2) en reduceret tilslutningsandel, samt (3) renteudviklingen. Det blev fremhævet, at der burde udvises særlig opmærksomhed på stram styring af anlægsbudget og sikring af høj tilslutning til projektet.

Den selskabsøkonomiske analyse byggede på en anslået samlet anlægsinvestering ekskl. afgifter, tilskud og moms for projektet på 50,4 mio. kr. Det fremgik af denne analyse, at:

"Selskabsøkonomisk vil der med den forventede tilslutningstakt komme overskud efter 5. år, dette er vist i Figur 36. Betragtes selskabsøkonomien over en periode på 20 år, vil det selskabsøkonomiske overskud samlet blive 673 t-kr. Beregningerne viser desuden, at der er et positivt akkumuleret overskud efter 14. år jf. Figur 37. Dette overskud vil komme alle forbrugere til gode i henhold til "hvile i sig selv" princippet for fjernvarmeselskaber, det kan f.eks. gøres ved på sigt at sænke forbrugerprisen på fjernvarme. Det selskabsøkonomiske overblik er vist i Bilag 9."

Projektforslaget blev sendt i høring i fire uger hos de berørte forsyningsselskaber og grundejere. Dette resulterede i 11 høringssvar, der blandt andet indeholdt bekymringer vedrørende projektets økonomi. Der blev blandt andet rejst spørgsmål om, hvordan anlægsudgiften ville blive finansieret, hvis tilslutningen blev lavere end forventet, og hvorvidt det ud fra en business case for den enkelte husstand på 10 eller 20 år ville være billigere med en lokal varmepumpe. Flere høringssvar stillede også spørgsmålstegn ved, om projektet reelt var økonomisk fordelagtigt for brugerne, især hvis det estimerede antal brugere ikke blev opnået.

Forvaltningen udarbejdede herefter et høringsnotat, hvor de behandlede de bekymringer, der blev rejst i forbindelse med høringen. I notatet bemærkede kommunen, at Odsherred Varme arbejdede for at opnå den ønskede tilslutning til fjernvarmeprojektet. Projektet var godkendt på de vilkår, som selskabet havde meddelt, og hvis tilslutningen ikke nåede målet, ville projektet kunne aflyses. Kommunen bemærkede desuden, at projektforslaget var udarbejdet af professionelle rådgivere, og at kommunen så ingen grund til at betvivle de beregninger, der lå til grund for projektet.

I forbindelse med indstillingen for de politiske udvalg og byrådet vurderede forvaltningen i Odsherred Kommune, at projektforslaget opfyldte betingelserne i varmeforsyningsloven og projektbekendtgørelsen. Ansøgningen blev derfor forelagt til godkendelse i Miljø- og Klimaudvalget og Økonomiudvalget henholdsvis den 11. maj 2021 og 18. maj 2021. Udvalgene indstillede herefter projektforslaget til byrådets godkendelse.

Der medvirkede – så vidt ses – ikke eksterne konsulenter som bistand for forvaltningen i forbindelse med forberedelse af sagen.

Byrådet godkendte projektforslaget den 25. maj 2021.

Efter byrådets godkendelse besluttede bestyrelsen i Odsherred Varme den 26. juni 2021, at Rørvig-udvidelsen blev sat i værk, hvis der inden den 7. september 2021 blev opnået 120 tilsagn om tilslutning (eller 100 tilsagn samt tilsagn fra Rørvigcenteret). Desuden godkendte bestyrelsen, at der blev oprettet en byggekredit på 50,4 mio. kr., og at projektet blev finansieret med et 30-årigt fastforrentet lån i KommuneKredit, når anlægget var etableret.

6.3 Byrådets beslutning om kommunegaranti på 50,4 mio. kr. – oktober 2021

Odsherred Varme ansøgte herefter Odsherred Kommune om en garanti på 50,4 mio. kr. til lån til etablering af fjernvarme i Rørvig.

Ansøgningen om garanti til Rørvig-projektet blev i første omgang behandlet i Økonomiudvalget den 21. september 2021.

Det fremgår af indstillingen fra mødet i Økonomiudvalget, at Odsherred Kommune "i forvejen" hæftede for 401,3 mio. kr. til lån optaget af forsyningsselskaber, hvoraf 49,8 mio. kr. vedrørte lån til Odsherred Varme.

Forvaltningen indstillede til, at der blev givet en kommunegaranti til et lån i KommuneKredit på 50,4 mio. kr. til Odsherred Varme til etablering af fjernvarme i Rørvig, og at der blev opkrævet en årlig garantiprovision på 0,65 % af lånets kontante restgæld pr. 1. januar.

I forbindelse med sagen blev der vedlagt bilag, som omfattede godkendelsen af fjernvarmeprojektet fra Odsherred Forsynings bestyrelse, Energistyrelsens brev vedrørende tilsagn om tilskud fra Fjernvarmepuljen og en risikoanalyse for Odsherred Varme.

Risikoanalysen var udarbejdet af Odsherred Kommune og indeholdt en vurdering af størrelsen af en "markedsbaseret garantiprovision", som kommunen efter reglerne om statsstøtte var forpligtet til at opkræve i forbindelse med en kommunal garantistillelse. Det indgik i denne vurdering, at:

- Etablering af fjernvarme i Rørvig ifølge LuVa Consults projektforslag var den mest samfundsøkonomisk rentable varmeløsning, og at der ville være et stort incitament for at skifte til fjernvarme,
- Odsherred Varme i det seneste år havde oplevet en vækst på 20 % i antallet af nye tilsluttede fjernvarmekunder, og at Odsherred Varme havde ret til at opkræve udtrædelsesgodtgørelse, hvis en bruger ville udtræde fra fjernvarmen, og det ikke var muligt at overdrage den ledige kapacitet til nye forbrugere, hvilket minimerede kommunens risiko ved garantistillelse,
- Odsherred Varme på det tidspunkt havde en samlet gæld på 49,8 mio. kr. svarende til en gæld pr. forbruger på 36.000 kr. Ved etablering af fjernvarme i Rørvig og optagelse af lån på 50,4 mio. kr. ville det ved tilslutning af 200 nye brugere (samlet 1.600 brugere) stige til 63.000 kr. pr. forbruger. Det blev vurderet, at det var sandsynligt, at antallet af brugere om et eller to år udgjorde 1.800 brugere, hvorefter gælden pr. forbruger ville være på 56.000 kr. pr. forbruger. Odsherred Kommune

vurderede, at dette beløb var lavere eller tilsvarende den gæld, kommunens øvrige varmeselskaber havde pr. forbruger,

- Odsherred Varmes årsregnskab for 2020 var revideret af Ernst & Young, og de havde ingen bemærkninger til regnskabet. Selskabet var drevet efter hvile i sig selv-princippet, og årets resultat var 0 kr.

Odsherred Kommune konkluderede, at det var usandsynligt, at Odsherred Varme ville misligholde sine forpligtelser som følge af økonomiske forhold, manglende likviditet eller tilslutning til fjernvarme. Det blev vurderet, at en årlig løbende provision på 0,65 % for garantier stillet til Odsherred Varme fortsat afspejlede den økonomiske risiko for kommunen.

Der blev – så vidt ses - ikke anvendt eksterne rådgivere i forbindelse med forvaltningens behandling af ansøgningen. Rambøll var forinden (juli 2021) blevet antaget som rådgiver, men dette var særligt i relation til Odsherred Syd-projektet.

Sagen blev herefter behandlet i byrådet den 5. oktober 2021, hvor forvaltningen via Økonomiudvalget indstillede til, at byrådet meddelte Odsherred Varme en kommunegaranti til et lån i KommuneKredit på 50,4 mio. kr. til etablering af fjernvarme i Rørvig med en garantiprovision på 0,65 %.

Byrådet godkendte den 5. oktober 2021 kommunegarantien på 50,4 mio. kr. til etablering af fjernvarme i Rørvig.

6.4 Byrådets beslutning om kommunegaranti på 110,8 mio. kr. – november 2021

Supplerende godkendte byrådet 30. november 2021 en ansøgning om kommunegaranti på samlet 110,8 mio. kr. til finansiering af projekter i Odsherred Varme, Odsherred Spildevand A/S og Odsherred Forsyningservice A/S. Heraf vedrørte 20,8 mio. kr. garanti for lån til Odsherred Varme (varmetabsrenoveringer, luft til vandvarmepumpe i Grevinge, etablering af fjernvarme indenfor forsyningsområde i Højby, etablering af fjernvarme på Vig Bakke og køb af fjernvarmeunits til udlejning).

6.5 Byrådets godkendelse af projektforslag (Odsherred Syd-projektet) – april 2022

6.5.1 Kommunens involvering af Rambøll – juli 2021

Odsherred Kommune engagerede i juli 2021 Rambøll som rådgiver på fjernvarmeprojektet i Odsherred Syd. Den 8. juli 2021 skrev [REDACTED] fra Odsherred Kommune til Rambøll, hvor hun oplyste, at Odsherred Forsynings nye projekt handlede om en omlægning af kommunens naturgasbyer til fjernvarme. Hun oplyste, at selskabets rådgivere (LuVa Consult og Plan Energi) var gået i gang med at arbejde på et projektforslag, og hun havde talt med dem om, at det kunne være hensigtsmæssigt at afholde et opstartsmøde, hvor de og deres rådgivere kunne præsentere projektet med henblik på at eventuelle fejl og u hensigtsmæssigheder ved projektet kunne fanges i opstartsfasen.

Den 13. august 2021 bad Odsherred Varme om et opstartsmøde, hvor selskabets rådgiver, LuVa Consult, kunne præsentere det kommende projekt for kommunen og Rambøll.

Det blev aftalt,⁸⁷ at Rambølls ydelser til kommunen skulle omfatte blandt andet:

- *Indledende fysisk møde med præsentation af planen*
- *Evaluering af planen*
- *Check af overensstemmelse med eller bidrag til kommunens fysiske planlægning og klimamålsætninger*
- *Detalldiskussion af delelementer med evt. små Temas-møder hvor der kan være uoverensstemmelser (omfang ukendt).*
- *Rapportering i samarbejde med kommunen.*
- *Afsluttende møde på Teams eller fysisk."*

Den 19. august 2021 skrev rådgiveren fra Rambøll til [REDACTED] (vores understregninger):

"Ved evaluering af planen er det centrale følgende:

Hvis projektet ellers er samfundsøkonomisk positivt, er projektets selskabsøkonomiske risici meget vigtigt for kommunen, fordi kommunen vil blive bedt om at give kommunal lånegaranti.

Kommunen skal således iht. varmforsyningsloven godkende det samfundsøkonomisk bedste projekt, men kan ved en risikabel selskabsøkonomi enten nægte at give garanti eller kræve en meget høj garantiprovision.

Det er det, som vi skal evaluere, gerne med at inddrage kommunens økonomifolk.

Håndtag for at mindske/sprede risici kan omfatte:

- Projektet søger statstilskud i Fjernvarmepuljen*
- Projekt-delelementer prioriteres økonomisk, og kommunen giver i første omgang kun lånegaranti til de økonomisk mest fordelagtige delelementer. Udskudte delelementer kan så enten finansieres af kunderne gennem tariffen ved at foretage henlæggelser, eller selskabet kan efter et par år anmode om et nyt kommunegaranteret lån.*
- Kunderne tager en del af risikoen på sig ved at betale en større tilslutningsafgift, dog uden at den bliver så høj, at de skræmmes bort."*

Den samme dag svarede [REDACTED], at hun med det samme ville finde ud af, hvem hun ville involvere fra økonomiafdelingen. Hertil svarede rådgiveren fra Rambøll, at det var vigtigt, at de dannede et lille projektteam med en medarbejder fra økonomiafdelingen til at evaluere projektet. [REDACTED] inddrog herefter [REDACTED], i sagen.

⁸⁷ E-mail af 16. juli 2021 fra Rambøll til Odsherred Kommune.

Den 19. august 2021 sendte [REDACTED] udkastet til projektforslag for Odsherred Syd af juli 2021 til Rambøll, der svarede den 30. august 2021:

"Ja, jeg har været igennem projektet og har nogle emner:

- Er det samfundsøkonomisk rentabelt at tilkoble Vallekilde og Fårevejle Kirkeby til fjernvarmenettet*
- D&V-udgifter til varmepumpe ser lave ud. Til gengæld er der en post, der hedder 'kondensvand', der udgør 40% af de årlige D&V-udgifter. Det ser mærkeligt ud.*
- Er omkostninger til eltilslutning af varmepumper og elkedel indregnet. Det kan tit være en dyr post*
- Den selskabsøkonomiske elpris er lav. Mon det holder?*
- Ved høring vil elbranchen have fokus på, om udgifterne til individuelle varmepumper er fair opstillet som alternativ. Kommunen bør derfor have dokumentation for, hvordan udgifterne til individuelle varmepumper er estimeret.*
- Der er et kuperet terræn ned mod Vallekilde (se figur nedenfor hvor det stiger op til 30m). Det kræver pumpekapacitet og større ledningsdimensioner og gør derfor tilkobling af Vallekilde dyr anlægs- og driftsmæssigt.*

Set fra kommunens side, er det som tidligere nævnt en meget stor garantistillelse. Derfor skal kommunen virkelig have belyst projektet og dets risici. For at sprede risikoen, kan der bl.a. fokuseres på:

- Faseinddele projektet for at gøre det mindre dyrt i første omgang, f.eks. uden Vallekilde og evt. Fårevejle Kirkeby*
- Fint med ansøgning i Fjernvarmepuljen, der skønmæssigt vil kunne dække ca. 10% af anlægsudgiften. Det gør bare processen mere tung.*
- Kræve at forbrugerne betaler tilslutningsafgift på et niveau, der mindsker projektrisikoen, men samtidigt stadig gør fjernvarme attraktivt for forbrugerne. Evt. kan de større offentlige ejendomme betale en større tilslutningsafgifte end de mindre private boliger. (...)"*

Den 31. august 2021 blev der afholdt et opstartsmøde med Odsherred Forsyning, hvor LuVa Consult også skulle deltage. Efter mødet skrev rådgiveren fra Rambøll til [REDACTED] og [REDACTED]:

"(...) Vi snakkede desuden lidt om udtrædelsesgodtgørelse og om kommunal garantiprovision.

Ang. udtrædelsesgodtgørelse

Et fjernvarmeselskab kan ikke kræve udtrædelsesgodtgørelse, hvis den ledige kapacitet, der opstår, når en kunde udtræder, kan afsættes til andre kunder.

Det betyder, at der ikke kan opkræves udtrædelsesgodtgørelse i en opbygningsfase for en ny varmemforsyning, sådan som det er tilfældet med Dragsholm-projektet, hvor konverteringerne forventes at foregå frem til 2040. (...)

Ang. garantiprovision

Proceduren i forbindelse med fastlæggelse af kommunal garantiprovision er skitseret i vedhæftede uddrag fra Gate 21 Webinar. Selve procentsatserne kan måske have ændret sig, og kommunerne følger ikke altid tabellen helt præcist. F.eks. ønskede en kommune 3% garantiprovision i opstartsfasen (de 2 første år) og derefter 0,5% p.a. (Projektet koster 553 mio.kr. Der er ca. 27.900 indbyggere i Odsherred over eller lig 18 år. Kommunen stiller altså en lånegaranti svarende til 20.000 kr. pr. myndig indbygger. Måske vil nogle politikere blive lidt bekymrede?)"

Den 1. og 2. september 2021 sendte Rambøll herefter bemærkninger vedrørende projektforslaget til [REDACTED] og [REDACTED]. I den forbindelse bemærkede rådgiveren blandt andet:

Ang. samfundsøkonomiske beregning for hvert delområde

"Af "Vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, juli 2021" afsnit 2.2 fremgår det, at når et projektforslag består af flere delområder (delprojekter), skal det godtgøres, at de enkelte delområder hver især bidrager med en samfundsøkonomisk gevinst til projektet. På den måde sikres det, at det samlede projektforslag er mere samfundsøkonomisk fordelagtigt end en reduceret version, hvor nogle af projektets delområder er skåret fra.

Odsherred Kommune vurderer, at hver af byerne (Asnæs, Fårevejle Kirkeby, Fårevejle Stationsby, Hørve og Vallekilde) udgør et delområde. Men i projektforslaget er der ikke lavet beregninger på delområderne, men blot én samlet samfundsøkonomisk beregning. Det er derfor ikke muligt for Odsherred Kommune at validere, hvorvidt det er samfundsøkonomisk fordelagtigt at konvertere alle delområderne til fjernvarme. For at belyse dette korrekt bør der derfor laves en samfundsøkonomisk beregning for hvert delområde, hvorved Odsherred Kommune kan træffe sin afgørelse på et korrekt oplyst grundlag. Fokus er navnlig på Vallekilde, herunder om eller hvornår den store hovedbygning på Vallekilde Højskole tilsluttes fjernvarme, idet den i dag forsynes med en varmepumpe. (...)

Ang. udtrædelsesgodtgørelse (supplerende bemærkning)

Selv hvis en forbruger ikke skal betale udtrædelsesgodtgørelse, er det ikke gratis at udtræde, for forbrugeren skal rydde økonomisk op efter sig. Det indebærer, at fjernvarmeenheden og måler skal fjernes. Tillige skal fjernvarmestikket afproppes, og hvis stikket bliver liggende i jorden, skal det tinglyses. Omkostningerne kan typiske beløbe sig til mindst 20.000 kr. Hertil kommer omkostningerne til at installere et nyt varmeanlæg. (...)"

Odsherred Kommune sendte den 6. september 2021 en "Tilbage melding på Udkast til projektforslag for varmeprojektet i Dragsholm" til Odsherred Forsyning, hvori Rambølls bemærkninger var indarbejdet.

Den 8. september 2021 skrev [REDACTED] til Rambøll og oplyste, at hun havde talt med [REDACTED] fra Odsherred Forsyning, der var bekymret over opdelingen i delområder, som de tænkte var meget omfattende, og som de frygtede ville ende med fem separate projektforslag. Hun oplyste desuden, at selskabet

ønskede input til, hvordan opdelingen rent praktisk skulle udføres for at leve op til kravene i varmforsyningsloven.

Rambøll svarede herpå den 9. september 2021, hvorefter [REDACTED] videresendte indholdet af e-mailen til Odsherred Forsyning:

"Det fremgår af vejledningen i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, at det skal eftervises, at hvert konverteret delområde skal være samfundsøkonomisk fordelagtigt i sig selv.

Hvis ikke kommunen kommer med forespørgslen nu om at overholde vejledningen, vil Evida komme med en indsigtelse i høringsperioden.

Der kan være et spørgsmål om, hvordan de enkelte delområder defineres. Et forslag til opstilling kunne være som vist nedenfor, hvor der er en basisinvestering i et kerneområde og så marginalinvesteringer for at komme ud i marginalområderne, hvor Vallekilde er klart et marginalområde. Men det er noget, som Odsherred Forsyning og deres rådgivere bør vurdere og regne på.

Hvis der ikke er samfundsøkonomi p.t. i et delområde, kan følgende gøres:

- Overskudsvarmen fra slamafbrændingen kan indregnes i projektforslaget, idet denne varme er samfundsøkonomisk gratis og kan dermed bidrage til at forbedre samfundsøkonomien, så delområderne også bliver samfundsøkonomisk bedre.*
- Kundetilslutningen kan øges i delområderne, hvis der er belæg for det. F.eks. vil sikker tilslutning af Vallekilde Højskoles hovedbygning vil give et vigtigt bidrag. (Kan man måske få en udtalelse om, at højskolen er interesseret).*
- Anlægsoverslaget kan måske sænkes, da de på mødet nævnte, at de havde fået nogle gode priser fra entreprenøren.*

Så er problemet ikke værre end, at de bagefter kan lave et supplerende projektforslag, hvis nogle af de ovennævnte parametre eller andre er blevet mere gunstige.

De samfundsøkonomiske delberegninger kan laves i et selvstændigt notat til kommunen. Og så bare nævne i projektforslaget, at det er eftervist, at fjernvarmesystemets udbredelse er samfundsøkonomisk, dvs. hver at de tilsluttede byer er samfundsøkonomiske fordelagtige."

6.5.2 Odsherred Varmes ansøgning om forhåndsgodkendelse af Odsherred Syd-projektet – september 2021

Den 23. september 2021 ansøgte Odsherred Varme om forhåndsgodkendelse af Odsherred Syd-projektet. Projektbeskrivelsen var udarbejdet af LuVa Consult og PlanEnergi og omfattede etablering af fjernvarme i Fårevejle Stationsby, Fårevejle Kirkeby, Asnæs, Hørve og Vallekilde, samt etablering af fjernvarmenet og produktionskapacitet ved Fårevejle Renseanlæg. Projektforslaget var således udarbejdet ud fra, at de fem byer bliver forsynet med fjernvarme fra ét større, fælles varmeværk.

Projektforslaget indeholdt energimæssige, miljømæssige, samfundsøkonomiske og selskabsøkonomiske vurderinger af projektet brugerøkonomiske analyser. Resultatet af den samfundsøkonomiske vurdering var:

"På baggrund af de samfundsøkonomiske konsekvensberegninger er der fundet samfundsøkonomisk overskud ved projektet i forhold til både individuelle varmepumper og referencen. Her ses en besparelse på ca. 35,8 mio. kr. ift. etablering af individuelle varmepumper og på ca. 6,2 mio. kr. ift. referencen over betragtningsperioden på 20 år. Desuden viser beregningerne, at projektscenariet er et miljøvenligt alternativ til referencescenariet."

Resultatet af den selskabsøkonomiske vurdering var:

"Selskabsøkonomien vil resultere i en besparelse på omkring 7 mio. kr./år. Derudover er der en årlig forbrugerøkonomisk besparelse ved etablering af fjernvarme i forhold til både naturgas, varmepumper, olie, elvarme og træpiller."

I forbindelse med de samfunds- og selskabsøkonomiske analyser blev der estimeret en samlet anlægsinvestering på ca. 571 mio. kr. Det fremgik af det endelige projektforslag, at investeringsbudgettet var baseret på "estimerer på udgifter til ledningsnet fra LuVa Consult, samt estimerer for omkostninger og levetider fra Energistyrelsens Teknologikatalog og erfaringstal fra lignende projekter ved PlanEnergi".

Projektforslaget indeholdt desuden følsomhedsanalyser, som er en væsentlig del af en samfundsøkonomisk analyse, idet analyserne tester beregningernes robusthed overfor større eller mindre ændringer i centrale, usikre forudsætninger. Det fremgik af følsomhedsanalyserne, at:

"Beregningerne viser, at alternativernes samfundsøkonomiske fordele har lav følsomhed over for de analyserede parametre, hvoraf investeringer og brændselspriser er de mest følsomme. Investeringsomkostningerne i projektscenariet er baseret hovedsageligt på Energistyrelsens Teknologikatalog og vurderes dermed at være retvisende. Derudover, i takt med den grønne omstilling og den hurtige implementering af vedvarende energi på energisektoren, forventes brændselspriser ikke at falde i fremtiden."

Det fremgår dermed, at ændringerne kan påvirke det samfundsøkonomiske resultat, men at konklusionen inden for de i følsomhedsanalyserne undersøgte rammer forbliver uændret. Ud fra resultaterne vurderes konklusionen om samfundsøkonomiske fordele ved fjernvarmeforsyning af de beskrevne områder at være robust."

Det fremgik af selskabets oplysninger, at der var gennemført EU-udbud på etableringen af forsyningsnettet og fjernvarmeinstallationerne, som Aarsleff vandt som totalentreprenør, og at resultatet af udbuddet viste, at anlægsinvesteringerne ville udgøre skønsmæssigt ca. 450 mio. kr. Direktionen oplyste desuden, at minimumstilslutningen var beregnet til at være i omegnen af 600 ejendomme, hvilket medførte et forventet tilskud til projektet fra fjernvarmepuljen på ca. 12 mio. kr.

Rambøll sendte den 24. september 2021 en indstilling til sagen vedrørende principgodkendelsen af projektforslaget samt udkast til høringsbrev til [REDACTED]. Forvaltningen indstillede herefter via Miljø- og Klimaudvalget og Økonomiudvalget projektforslaget til godkendelse i byrådet. Samtidig blev det indstillet, at projektforslaget blev sendt i fire ugers høring, og at projektforslaget efter høringsperioden blev fremsendt til endelig godkendelse i byrådet, afhængigt af høringssvarene og efter tilsagn om tilskud.

Den 26. oktober 2021 meddelte byrådet en principgodkendelse af projektforslaget.

Den 21. december 2021 meddelte Energistyrelsen et betinget tilsagn om tilskud til udrulning af fjernvarmedistributionsnet ved fjernvarmepuljen. Tilsagnet udgjorde 13,08 mio. kr. og forudsatte, at der blev gennemført 654 konverteringer i projektet. Tilsagnet var betinget af, at et revideret projektbudget blev indsendt senest den 12. januar 2022.

Projektforslaget blev sendt i høring i fire uger hos de berørte forsyningsselskaber og grundejere inden for det forventede varmeforsyningsområde, hvilket resulterede i høringssvar fra i alt 67 parter, hvoraf 25 høringssvar rejste spørgsmål, bekymringer og ytringer.

Flere høringssvar rejste bekymring i forhold til brugerøkonomien og anlægsøkonomien i projektforslaget. Der blev blandt andet rejst bekymring i forhold til, om de estimerede anlægsinvesteringer ville holde, set i lyset af prisudviklingen for bygge- og anlægsarbejder og uforudsete udgifter.

Den 22. marts 2022 udarbejdede Odsherred Kommune et høringsnotat, hvor høringssvarene blev kommenteret. Da flere spørgsmål og bekymringer gik igen, blev der udarbejdet en række fælles tema-besvarelser, som hovedsageligt var udarbejdet af Odsherred Forsyning. Andre høringssvar blev kommenteret individuelt.

I forhold til forbrugerøkonomien fremgår det af høringsnotatet, at borgere ville opnå en besparelse ved konvertering fra gas og fyringsolie til ny fjernvarme med Odsherred Forsyning. Derudover fremgår om den økonomiske rentabilitet, at:

"Etablering af fjernvarme i det sydlige Odsherred forudsætter at der samtidig er opnået og kan dokumenteres samfundsøkonomisk-, forbrugerøkonomisk- og selskabsøkonomisk gevinst.

Projektforslaget udarbejdet af uvildig rådgiver for Odsherred Forsyning påviser, at der er opnået gevinster for alle tre områder. I det lys og på det grundlag etablerer Odsherred Forsyning fjernvarme i det sydlige Odsherred. Tilslutning for private borgere, virksomheder og institutioner er baseret på et frivillighedsprincip. Hvis Odsherred Forsyning opnår tilstrækkelig med frivillige tilslutninger vil der blive etableret fjernvarme i de fem byer i perioden fra 2022 til 2025."

Forvaltningen forberedte herefter sagen til politisk behandling.

6.5.3 Anmodning fra Odsherred Varme om udvidelse af garanti for Rørvig – marts 2022

Den 18. marts 2022 sendte [REDACTED] i Odsherred Forsyning, [REDACTED], en e-mail til Odsherred Kommune, hvor der blev anmodet om en udvidelse af lånerammen for Rørvig-projektet fra 50,4 mio. kr. til 80 mio. kr. Han oplyste, at baggrunden herfor var en overvældende interesse for at blive tilmeldt fjernvarmen i Rørvig.

[REDACTED] stillede den 22. marts 2022 en række spørgsmål til [REDACTED] vedrørende blandt andet projektbeskrivelsen. Hun spurgte desuden, om projektet med den nye investeringspris fortsat var det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, og hvorfor der ikke allerede i forbindelse med garantisagen den 5. oktober 2021 var oplyst om, at økonomien ikke var tilstrækkelig.

■■■■■■■■■■ besvarede denne e-mail den 24. marts 2022, hvor han spurgte, om hun havde mulighed for at komme forbi for at tage en snak vedrørende spørgsmålene.⁸⁸

Den 8. april 2022 skrev ■■■■■■■■■■ til Rambøll, hvor hun blandt andet spurgte ind til, om kommunen kunne komme ud i en situation, hvor der skulle laves en ny beregning af samfundsøkonomien m.m. Rambøll besvarede denne e-mail den 12. april 2022:

"[...]

Kommunen kan stille garanti inden for alle de områder, hvor et selskab varetager en ellers kommunal service. Det gælder f.eks. den kollektive vandforsyning eller varmforsyning.

Forhold omkring kommunal garantistillelse har derfor intet med samfundsøkonomi at gøre, da det begreb alene er knyttet til varmforsyningsloven og dens formål med at sikre den samfundsøkonomiske billigste kollektive varmforsyning. Der skal derfor ikke laves en ny samfundsøkonomisk beregning for etablering af fjernvarme i Rørvig

Kommunens dækker sin risiko ind gennem den kommunale garantiprovision. Garantiprovision skal stilles på markedsvilkår, dvs. det er en markedsydelse, som f.eks. en bank kunne give, og derfor skal kommunen fastsætte garantiprovision ud fra en individuel vurdering på markedsmæssige vilkår. Principperne fremgår af vedhæftede notits vedr. garantistillelse i vandsektoren, men det gælder også inden for varmforsyningssektoren.

Udfordringen for kommunen er knyttet til selskabsøkonomien for Odsherred Varme, dvs. den årlige løbende provision på 0,65 pct. for garantier stillet til Odsherred Varme fortsat afspejler den økonomiske risiko for kommunen, når lån i KommuneKredit øges. Her kan kommunen godt bede Odsherred Varme redegøre for den forventede selskabsøkonomiske gevinst ved større kundetilslutning i forhold til de ønskede ekstra lån.

Metoden kunne f.eks. være en beregning af den interne rente ved gevinsten ved flere kunder set ift. meromkostningen (merlånet).

[...]"

6.5.4 Byrådets godkendelse af Odsherred Syd-projektet

Den 5. og 19. april 2022 blev projektforslaget for det sydlige Odsherred igen behandlet af Klima- og Miljøudvalget og Økonomiudvalget. ■■■■■■■■■■ indstillede via udvalgene til, at projektforslaget blev godkendt, da det overholdt projektbekendtgørelsens krav til et projektforslag, og det ved en konkret vurdering påviste, at projektet var den samfundsøkonomisk mest fordelagtige løsning. I forbindelse med sagen blev der vedlagt bilag, som omfattede projektforslaget, høringssvar og -notat og afgørelse om ikke VVM-pligt.

Den 20. april 2022 modtog Odsherred Kommune et brev fra ■■■■■■■■■■, Odsherred Forsyning, adresseret til byrådsmedlemmerne. Brevet indeholdt et notat om

⁸⁸ Der foreligger ikke i vort materiale noget referat eller oplysninger om indholdet af dette møde.

anlægsøkonomien ved fjernvarmeudrulningen i det sydlige Odsherred. Brevet blev således tilføjet i sagen efter behandlingen i Klima- og Miljøudvalget og Økonomiudvalget. Af brevet fremgik det blandt andet:

"I kølvandet på corona og krigen i Ukraine, oplever byggebranchen en overophedning og knaphed på materialer. Vi oplever således voldsomme udsving i priser på materialer, og udfordringer med leverancer, der forlænger, og dermed fordyrer anlægsprojekter.

Denne lektie har Forsyningen netop lært på fjernvarmeprojektet i Rørvig, hvor anlægsprisen nu forventes at blive det dobbelte af, hvad det oprindelige projektforslag forudsatte. Dette vil byrådet få en nærmere orientering om på et senere tidspunkt, i forbindelse med sagsfremstilling om forhøjelse af kommunegaranti.

Vi forventer at lignende situation vil udspille sig i forbindelse med etablering af fjernvarme i Syd. I må således ikke forvente, at den samlede skitserede anlægsøkonomi på ca. 571 mio. kr. fra projektforslaget er retvisende. Forsyningens forventning til anlægsøkonomien er i stedet 950 mio. kr. Heri er der indregnet buffer på 100 mio. kr. til materialeprisstigninger.

Forsyningens bestyrelse har forholdt sig grundigt til sagen, og til de økonomiske følsomhedsberegninger i businesscasen. Den korte version er følgende:

- Det nuværende takstniveau/forbrugerøkonomien er uændret på trods af den øgede anlægsøkonomi. Dog øges afskrivningsperioden, hvilket der er luft til inden for anlæggets tekniske levetid.

- Selskabsøkonomien er fortsat positiv over anlæggets levetid.

- Samfundsøkonomien er ekstraordinært påvirket fordi alternative opvarmningsformer som f.eks. gas, olie og el/varmepumper er steget markant i pris. Fjernvarme er kun blevet endnu mere attraktivt.

[...]

Afslutningsvis vil vi nævne, at den primære risikofaktor i projektets økonomi ikke udgøres af et potentielt skred i anlægsøkonomien, men derimod af renteusikkerhed."

Det fremgik således af det brev, som Odsherred Kommune modtog den 20. april 2022 fra Odsherred Forsyning, at der forelå en anslået fordyrelse af fjernvarmeprojektet i det sydlige Odsherred til 950 mio. kr., hvilket indebar en fordyrelse på ca. 379 mio. kr. (ca. 66 %) i forhold til projektforslaget, der havde været i høring og behandlet i udvalgene.

I brevet blev byrådet anmodet om at godkende projektforslaget, hvis det fortsat skulle være muligt at etablere fjernvarme i det sydlige Odsherred inden for de kommende fire år.

Projektforslaget for det sydlige Odsherred blev herefter behandlet af byrådet den 26. april 2022. Ved denne behandling blev også brevet af 20. april 2022 vedlagt som bilag. Brevet blev dog ikke behandlet nærmere i indstillingen til byrådet, men der blev alene tilføjet en administrativ bemærkning om, at brevet var *"tilføjet efter behandlingen Økonomiudvalget den 19. april 2022, da Bestyrelsen for Odsherred Forsyning har ønsket at orientere yderligere om anlægsøkonomien i udrulningen af fjernvarme i det sydlige Odsherred"*.

Byrådet godkendte projektforslaget for det sydlige Odsherred den 26. april 2022.

Afgørelsen om projektgodkendelsen for det sydlige Odsherred blev annonceret den 11. november 2022.

6.6 Byrådets beslutning om kommunal garanti for lånoptagelse til Odsherred Syd-projektet mv. – juni 2022

6.6.1 Kommunen antager PwC til at udarbejde kreditvurdering – maj - juni 2022

Kommunen indhentede forud for garantistillelsen bistand fra PwC, der tillige fungerer som kommunens revisor, til at udarbejde en kreditvurdering af en række udvalgte forsyningsselskaber, herunder Odsherred Varme.

Dette skal også ses i sammenhæng med, at byrådet på byrådsmøde den 21. juni 2022 traf beslutning om, at "*risikovurderinger i forbindelse med garantistillelse fremadrettede udarbejdes af kommunens revision og finansieres af det selskab, der anmoder om garantistillelsen.*". Beslutningen baserede sig på en indstilling fra [REDACTED] og blev den 14. juni 2022 indstillet via Økonomiudvalget. Det fremgår af sagsfremstillingen fra den politiske behandling, at KL havde anbefalet, at kommunerne kontaktede et revisionsfirma, en bank eller anden professionel aktør med ekspertise i kreditvurdering mv. for at få lavet en kreditvurdering.

Forud for arbejdet med kreditvurderingen sendte PwC en dataanmodning til Odsherred Varme, hvor de efterspurgte materiale vedrørende selskabet. Dette omfattede data om tilslutninger, herunder tilslutnings- og forblivelsespligt for fjernvarmeanlæg, markedsforhold, investeringer, vedligeholdelse, eksisterende lån og andre relevante aspekter.

PwC anmodede også om fremsendelse af seneste årsregnskab, gerne for de seneste tre år, et fremadrettet driftsbudget, dokumenter der beskriver lånevilkår på eksisterende lån til KommuneKredit og andre, et overblik over prisudvikling på fjernvarme fra anlægget, en beskrivelse af den påtænkte investering, tidsplan samt generel information, vedtægter for selskabet og en langsigtet strategi- eller forretningsplan.

Den 12. maj 2022 sendte Odsherred Varme det ønskede materiale til PwC. Dette inkluderede årsregnskab for selskabet for 2019, 2020 og 2021, et driftsbudget for 2022, en oversigt over anlæg med restlevetid, ydelsesforløb for lån hos KommuneKredit, en oversigt over takstudvikling de seneste fem år og vedtægter for selskabet. Odsherred Varme sendte ligeledes dette materiale til [REDACTED] i kommunen.

Den 9. juni 2022 skrev [REDACTED] til PwC, hvor han henviste til en telefonsamtale den forudgående dag og oplyste, at Odsherred Varme planlagde at investere i omegnen af 1,2 mia. kr. over de kommende 4 år, hvoraf de største projekter udgjorde i alt 1.115 mio. kr. Dette omfattede projekterne i det sydlige Odsherred, Rørvig og Stårup, samt omstilling af en række nuværende varmegælder. [REDACTED] oplyste, at Odsherred Varme forventede at finansiere 60 % af investeringerne gennem Nordea og 40 % gennem KommuneKredit. Han nævnte, at det kunne være nyttigt at undersøge en eventuel garantiprovisionsats for hele finansieringen og specifikt for de 40 %, hvis der var forskel i satsen. E-mailen indeholdt også et vedhæftet dokument med et "cashflow" for "den største investering", som var en oversigt over den akkumulerede likviditet for fjernvarmeprojektet i det sydlige Odsherred, finansieret delvist af Nordea og delvist af KommuneKredit.

Kommunen underskrev herefter en aftale med PwC om udarbejdelse af en kreditvurdering med henblik på at kunne bestemme et niveau for markedsbaseret garantiprovision. Det fremgår af parternes aftale herom:⁸⁹

"Baggrund

Odsherred Varme påtænker at optage et realkreditlån modsvarende ca. 60% af den samlede investering. De sidste 40% påtænkes finansieret via låneoptag i KommuneKredit. Odsherred Kommune ønsker at få foretaget en vurdering af en markedspris for en fremtidig garantistillelse (garantiprovision).

PwC's ydelser

PwC's ydelser omfatter udarbejdelsen af kreditvurdering med henblik på at kunne bestemme et niveau for markedsbaseret garantiprovision for ovenstående selskab; herunder;

1. Dataindsamling og -analyse til brug for kreditvurdering
2. Udarbejdelse af kreditvurdering samt vurdering af rimeligt niveau for en markedsbaseret garantiprovision
3. Udarbejdelse af kort notat der sammenfatter resultaterne af vores arbejde.
(...)

PwC's rolle som uafhængig revisor

Odsherred Kommune er revisionskunde hos PwC. Det er derfor afgørende, at ingen af PwC's ydelser til Odsherred Kommune kan bringe PwC's stilling som uafhængig revisor i fare.

Med henblik på at undgå sådanne interessekonflikter er følgende foranstaltninger blevet etableret:

PwC's bistand ydes med assistance af Odsherred Kommune

██████████ er ansvarligt for at træffe beslutninger og foretage vurderinger i relation til opgaven samt for at evaluere resultaterne af PwC's arbejde.

PwC udfører arbejdet efter anvisninger fra og i samarbejde med ██████████, som stiller al relevant information til rådighed.

PwC tager ikke beslutninger af ledelsesmæssig karakter i forbindelse med udførelsen af opgaven.

Alle beslutninger om at implementere PwC's anbefalinger er udelukkende Odsherred Kommunes ansvar."

PwC's "Forretningsbetingelser for PwC's rådgivningsydelser" var vedlagt aftalebrevet. Af aftalebrevet fremgik desuden en klausul om ansvarsbegrænsning, herunder en ansvarsbegrænsning på 5 gange PwC's honorar.

PwC anmodede den 15. juni 2022 ██████████ om en præcisering af, hvor stort et beløb den ønskede garanti skulle omfatte. ██████████ oplyste samme dag;

⁸⁹ Aftale mellem PwC og Odsherred Kommune af 14. juni 2022.

"Der er to scenarier i spil. Enten 40% af den samlede investering på 1.150 mio kr svarende til 460 mio. eller den samlede investering.

Der er tidligere givet tilsagn på 50,4 mio. til investeringen i Rørvig. (...)"

Den 23. juni 2022 udarbejdede PwC to notater med en vurdering af et rimeligt niveau for en garantiprovision for Odsherred Varmes eksisterende og nye lån henholdsvis i forhold til et lånebeløb på 1.150 mio. kr. og et lånebeløb på 460 mio. kr. (hvoraf der allerede var meddelt en garanti for 50,4 mio. kr.).

Samme dag sendte [REDACTED] fra Odsherred Forsyning en e-mail til [REDACTED], hvor hun oplyste, at de valgte en 40 % finansiering hos KommuneKredit med kommunegaranti.

PwC vurderede i den forbindelse blandt andet:

- Baseret på en gennemgang af fremsendte regnskaber, at Odsherred Varme ikke var en kriseramtvirksomhed
- Garantiers størrelse kunne måles korrekt på det tidspunkt, hvor den blev stillet, da der blev stillet en garanti modsvarende til størrelsen af det nye lån.
- Odsherred Varme havde en "stærk betalingsevne".

På baggrund heraf vurderede PwC, at der ved opkrævning af en årlig garantiprovision på 0,55 % blev sikret, at der blev opkrævet en rimelig og markedsbaseret garantiprovision. Det fremgår af PwC's notat:

"Fastsættelsen af et rimeligt og markedsbaseret niveau for garantiprovisionen er således sket med baggrund i den gennemførte vurdering af låntagers risiko for misligholdelse af lånet, samt de minimumspræmier (Safe Harbour Premiums) der fremgår af "Kommissionens meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier"

Det fremgår af notatet, at PwC i vurderingen af risikoen for misligholdelse af selskabets finansielle forpligtelser havde foretaget en analyse af 1) den sektorspecifikke lovgivning på området, 2) den nuværende markedssituation og kundegrundlaget for Odsherred Varme, 3) forretningsprofilen for Odsherred Varme og 4) relevante økonomiske og finansielle forhold. Ifølge notatet lagde PwC særligt vægt på:

"Der er ved vurderingen især lagt vægt på følgende forhold:

- *At den nuværende regulering indenfor fjernvarmesektoren er baseret på "hvile-i-sig-selv princippet" samt at de regulatoriske forhold vurderes til at være stabile, dog med en forventning om snarlige regulatoriske ændringer i sektoren.*
- *At der foreligger en forblivelsespligt og tilslutningspligt for 20,5% for de eksisterende tilslutninger.*
- *At der primært leveres varme til "små kunder" (62%)*
- *At en stor del af det potentielle marked (63,4%) er tilsluttet Odsherred Varme.*
- *At de 25 største kunder står for 38% af omsætningen for Odsherred Varme.*

- *At den opkrævede pris på fjernvarme hos Odsherred Varme er en smule højere, sammenlignet med andre lokale fjernvarmeselskaber og landsgennemsnittet.*
- *At den opkrævede pris over de seneste år er blevet forbedret.*
- *At Odsherred Varme har en høj grad af gældsfinansiering set i forhold til deres anlægsaktiver*
- *At Odsherred Varme forventes at foretage markante fremtidige investeringer"*

6.6.2 Forvaltningens dialog med Odsherred Forsyning

Den 16. juni 2022 afholdt [REDACTED], [REDACTED] og [REDACTED] et møde vedrørende garantistillelsen. På baggrund af dette møde fremsendte [REDACTED] samme dag referatet af bestyrelsesmødet i Odsherred Varme fra 20. april 2022 til [REDACTED].⁹⁰ [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

⁹⁰ Bech-Bruuns note: Dette var – så vidt ses - første gang forvaltningen kom i besiddelse af referatet af bestyrelsesmødet den 20. april 2022.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Den 16. juni 2022 sendte [REDACTED] desuden en e-mail til [REDACTED] (Odsherred Forsyning), hvor hun oplyste, at hun havde gennemgået alle punkterne og havde opgjort beløbene i projekterne:

"Kan du/l bekræfte at hvis det er 100 pct. af beløbet i anmoder om kommunegaranti til, så er det 1.099.600.000 kr. (og ikke 1.150.000.000 kr. – I har jo allerede fået garanti på 50,4 mio. kr. til Rørvig) og ved en anmodning på 40 pct. er det 439.840.000 kr. jeg skal indstille i sagen?"

Dette bekræftede [REDACTED] samme dag.

6.6.3 Byrådets godkendelse af kommunegaranti på 409,6 mio. kr. – juni 2022

Ansøgningen om kommunal garanti til Odsherred Varme på 409,6 mio. kr. blev behandlet af Økonomiudvalget den 30. juni 2022 og samme dag af byrådet. Det fremgår af forvaltningens indstilling i sagen, at garantien skulle anvendes til finansiering af følgende projekter:

- Fjernvarme i Rørvig – 100 mio. kr.
- Fjernvarme i Stårup – 15 mio. kr.
- Fjernvarme i de sydlige byer – 950 mio. kr.
- Udlejning af units samt reovering af ledningsnet – 40 mio. kr.
- Udbygning samt reovering af nuværende varmekæder – 20 mio. kr.
- Højby og Vig omstilles fra naturgas til flis – 25 mio. kr.

Dette indebar i alt et investeringsbehov på 1.150 mio. kr. hvoraf kommunen skulle garantere for 40 %, eller 460 mio. kr. Da der allerede var stillet garanti for 50,4 mio. kr. til fjernvarmeprojektet i Rørvig, var der ansøgt om en garanti på 409,6 mio. kr.

Det blev samtidig oplyst, at den øvrige del på 60 % skulle finansieres via lån i Odsherred Forsynings bank.⁹¹

Til sagen var der desuden vedlagt PwC's kreditvurdering af 23. juni 2022, jf. ovenfor, uddrag af bestyrelsesreferat fra Odsherred Varme fra den 20. april 2022 og præsentationen fra Odsherred Forsyning vedrørende udvikling af fjernvarme i Odsherred. Forvaltningen indstillede, at byrådet godkendte ansøgningen med en garantiprovision på 0,55 %.

Byrådet godkendte kommunegarantien til Odsherred Varme på 409,6 mio. kr. den 30. juni 2022.

Den 1. juli 2022 fremsendte KommuneKredit en underskrevet kreditkontrakt til Odsherred Varme vedrørende et lån (byggecredit) på 409,6 mio. kr. Sammen med kontrakten fulgte et gældsbrev og en erklæring om selvskyldnerkaution til kommunen for underskrift. Fra Odsherred Varme skulle adm. direktør [REDACTED] og bestyrelsesformand [REDACTED] underskrive, mens borgmester [REDACTED] og kommunaldirektør [REDACTED] skulle underskrive på vegne af Odsherred Kommune.

6.7 Indgåelse af selvskyldnerkaution i Odsherred Forsyning

6.7.1 Beslutning om finansiering i Nordea

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

6.7.2 Indholdet af låneaftalerne og kautionen

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

6.7.3 BDO-notat

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

6.7.4 Indgåelse af kautionsforpligtelsen

Den 1. juli 2022 underskrev bestyrelsesformand [Redacted] og adm. direktør [Redacted] lånedokumenterne og selvskyldnerkautionen fra Nordea. Det fremgår desuden af det skriftlige materiale, at lånedokumenterne efterfølgende flere gange er blevet underskrevet igen som følge af korrektioner af lånerammen, renteswappen samt kautionen ved udvidelser af engagementet.

6.8 Revideret projekt for Odsherred Syd – juni 2023

6.8.1 Godkendelse af et tillæg til Odsherred Syd-projektet

Den 4. juli 2022 sendte [REDACTED] i Odsherred Forsyning, [REDACTED], en e-mail til [REDACTED] med to opdaterede projektforslag vedrørende delområderne Fårevejle og Asnæs. Baggrunden herfor var, at det oprindelige (godkendte) projektforslag indeholdt et samlet fjernvarmenet med et centralt værk, men Odsherred Varme planlagde nu at bygge tre værker. Det fremgår af e-mailen, at det skulle være aftalt, at projektforslagene kunne godkendes administrativt.⁹³

[REDACTED] sendte herefter samme dag projektforslagene til gennemgang hos Rambøll, og den 15. oktober 2022 oplyste hun supplerende, at Odsherred Forsyning foreslog at udarbejde et tillæg til det allerede godkendte projektforslag, fremfor at fremsende nye, selvstændige projektforslag. Dette forslag kom i lyset af Energistyrelsens godkendelse af et tilskud fra fjernvarmepuljen til det oprindelige projekt for det sydlige Odsherred, som kommunen havde oplyst muligvis kunne bortfalde, hvis det nye projektforslag erstattede det tidligere. Den 1. november 2022 informerede [REDACTED] yderligere Rambøll om, at både Odsherred Forsyning og Energistyrelsen foretrak at bevare det oprindelige projektforslag for det sydlige Odsherred.

Den 6. marts 2023 sendte Odsherred Varme et tillæg til projektforslag for det sydlige Odsherred til Odsherred Kommune, udarbejdet af LuVa Consult og PlanEnergi. Tillægget vedrørte ændringerne i projektet med etablering af tre varmegærker i stedet for ét.

Den 21. marts 2023 kom Rambøll med en tilbagemelding om tillægget og bemærkede, at den decentrale løsning gav den bedste samfundsøkonomi, og at den kunne godkendes af kommunen. I forhold til selskabsøkonomien rejste rådgiveren fra Rambøll bekymring hvad angår kapitalomkostningerne, da de var "meget lave". Han oplyste blandt andet, at:

"Hvad angår kapitalomkostningerne i tabellen under selskabsøkonomi, er de meget lave. Men beregningsmetoden bag er svær at gennemskue, så hvis Odsherred Varme er tilfredse med den selskabsøkonomiske beregning, kan vi indvende noget imod det."⁹⁴

Desuden udtrykte Rambøll bekymring i forhold til tilskud fra Fjernvarmepuljen, såfremt selskabet fortsat regnede med et tilskud på 25,4 mio. kr., da puljen var opbrugt. Uden dette tilskud ville projektet ifølge Rambøll koste omkring 8.000 kr. mere pr. kunde. Rambøll påpegede også, at projektet ville blive dyrt for hver kunde, når lånene skulle tilbagebetales og bemærkede, at der ikke var redegjort for brugerøkonomien, som krævet i projektbekendtgørelsen.

⁹³ Den 16. september 2022 godkendte Odsherred Kommune projektforslaget for fjernvarmeprojektet for etablering af fjernvarmeforsyning af Stårup By. Projektet var en udvidelse af fjernvarmesystemet i Højby. Projektforslaget var udarbejdet af LuVa Consult den 17. juni 2022. Projektforslaget viste, at fjernvarmen var det samfundsøkonomisk mest fordelagtige valg - sammenlignet med valg af individuelle varmepumper. Selskabsøkonomien viste et underskud uden statstilskud, men dette kunne forbedres ved opnåelse af tilskud fra Fjernvarmepuljen.

⁹⁴ Den 22. maj 2023 spurgte [REDACTED], om der manglede et "ikke" i sidste sætning, så der burde stå "[...] kan vi ikke indvende noget imod det", hvilket rådgiveren fra Rambøll bekræftede samme dag.

█ gav den 24. marts 2023 en tilbagemelding på udkastet:

"Hermed første tilbagemelding på tillægsprojektforlaget.

Samfundsøkonomi

Vurderes OK ift. den kommunale godkendelse jf. varmforsyningsloven.

Selskabsøkonomi og fjernvarmepuljen

Selskabsøkonomien er også beregnet positiv ift. det oprindelige projektforlag (der er som sådan ikke krav om, at den skal være bedre). Vær dog opmærksom på, at det er selskabsøkonomien, der er bestemmende for tilskuddet fra fjernvarmepuljen. Jeg ved ikke hvordan Energistyrelsen administrerer ændringer i et projekt ift. tilskuddet. Men med en forbedret selskabsøkonomi kunne tilskuddet måske risikere at blive nedsat. (Vores rådgiver har desuden kommenteret at kapitalomkostningerne i tabellen under selskabsøkonomi er meget lave, men beregningsmetoden er svær at gennemskue. Det er dog vigtigt, at I selv er tilfredse med den selskabsøkonomiske beregning.)

Brugerøkonomi

Der er ikke redegjort for brugerøkonomi. Det er et krav i projektbekendtgørelsen, vi har derfor behov for at projektforlaget (eller et bilag) forholder sig til det. (...)

Godkendelse

Det er stadig forventningen at der kan laves en administrativ godkendelse, og at vi derfor ikke skal have det op til politisk behandling.

(Forlag til godkendelse af projektforlaget skal i 4 ugers høring; forslag til VVM-screenings-afgørelse skal i 2 ugers høring)"

En tilrettet udgave af tillægget til projektforlaget for det sydlige Odsherred blev herefter sendt til kommunen den 12. maj 2023. I tillægget var der redegjort for bruger-, selskabs- og samfundsøkonomi.

De brugerøkonomiske beregninger viste, at der ville opnås en besparelse for alle typer af individuelle opvarmningsformer ved at skifte til fjernvarmeforsyning. Ved de selskabsøkonomiske beregninger blev der konstateret et selskabsøkonomisk underskud ved central forsyning, mens decentral forsyning viste et overskud. Det var efter forslaget mest fordelagtigt at etablere decentral forsyning i det sydlige Odsherred. Ved de samfundsøkonomiske beregninger viste forslaget en reduktion af samfundsøkonomiske nutidsværdier ved decentral forsyning i forhold til central forsyning.

Den 22. maj 2023 kommenterede rådgiveren fra Rambøll på det opdaterede tillæg, hvor han bemærkede, at et afsnit om brugerøkonomi var tilføjet, men i en meget summarisk form. Her påpegede Rambøll blandt andet, at fjernvarmen i det sydlige Odsherred ville blive dyrere sammenlignet med Odsherred Forsynings gældende takster for andre områder.

Rambøll gentog desuden bekymringen vedrørende de selskabsøkonomiske beregninger og oplyste desuden, at beregningsmetoden bag var svære at gennemskue. Han bemærkede, at han generelt ville hejse et bekymringsflag, når selskabsøkonomiens tilbagebetalingstid var ca. 24 år. Dette måtte betyde, at den reelle selskabsøkonomi med renter formodentligt ville ligge over 30 år, hvilket ville være i strid med afskrivningsbekendtgørelsen, hvor den maksimale afskrivningsperiode var 30 år. Rådgiveren fra Rambøll konkluderede herefter afslutningsvist, at med disse kommentarer kunne tillægget godkendes.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



6.8.2 Godkendelse af tillæg til projektforslag – juni 2023

Tillægget til projektforslaget for det sydlige Odsherred behandlede en opdeling af det tidligere udlagte fjernvarmeområde fra et sammenhængende fjernvarmenet med ét fjernvarmeværk til tre separate fjernvarmenet med hver sin varmeproduktion. Tillægget ændrede ikke på selve forsyningsområdet i det godkendte projektforslag.

I forbindelse med tillægget blev den samlede anlægsinvestering for central forsyning af det sydlige Odsherred estimeret til 700,8 mio. kr. og for decentral forsyning på 681,4 mio. kr.

Odsherred Kommune godkendte tillægget den 30. juni 2023.

Tillægget blev ikke behandlet i byrådet eller de politiske udvalg.

6.9 Kommunegaranti på 45,52 mio. kr. – oktober 2023

6.9.1 PwC rådgiver om garantiprovision

Odsherred Varme ansøgte den 28. september 2023 om kommunal garanti for et supplerende lån på 45,52 mio. kr. i KommuneKredit. Af et vedhæftet uddrag af et referat fra et bestyrelsesmøde i Odsherred Varme hedder det blandt andet, at en lånoptagelse på i alt 113,8 mio. kr. skal dække et behov for likviditet, der blandt andet skyldes selskabets prispolitik og forøgede udgifter til udrulning af fjernvarme i Rørvig og Stårup.

Den 9. oktober 2023 underskrev Odsherred Kommune et aftalebrev med PwC vedrørende fastsættelse af markedsbaseret garantiprovision for Odsherred Varme og Odsherred Forsyningservice. Det fremgik blandt andet heraf, at:

"Baggrund

Odsherred Kommune Ønsker PwC's vurdering af et rimeligt og markedsbaseret niveau for den garantiprovision som kommunen fremadrettet skal opkræve for garantistillelse overfor Odsherred Varme A/S og Odsherred Forsyningservice A/S i forbindelse med følgende nye investeringer:

- Odsherred Varme A/S har anmodet Odsherred Kommune om at stille garanti for nyt lån stort DKK 45,52 mio. I Kommunekredit i forbindelse med optimering af ledningsnettet.*
- Odsherred Forsyningservice A/S har anmodet Odsherred Kommune om at stille garanti for nyt lån stort DKK 110 mio. I Kommunekredit i forbindelse med opførelse af nyt domicil.*

PwC's ydelser

PwC's ydelser omfatter følgende:

- 1. Indhentning af relevante oplysninger fra Odsherred Varme A/S og Odsherred Forsyningservice A/S.*
- 2. Udarbejdelse af kreditvurdering af Odsherred Varme A/S og Odsherred Forsyningservice A/S*

*med henblik på fastsættelse af rimeligt niveau for en markedsbaseret garantiprovision.
3. Udarbejdelse af kort notat der sammenfatter resultaterne af vores arbejde.*

Odsherred Kommune ønsker at garantiprovisionen skal fastsættes med baggrund i den metodik der er beskrevet for SMV selskaber i "EU Kommissionens meddelelse EUT C 155 af 20. juni 2008 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier. PwC foretager som led i arbejdet ikke en selvstændig vurdering af hvorvidt Odsherred Varme A/S og Odsherred Forsyningsservice A/S er omfattet af definitionen af SMV-selskaber i ovenstående meddelelse. [...]"

Af aftalebrevet fremgik desuden en klausul om ansvarsbegrænsning, herunder en ansvarsbegrænsning på 5x PwC's honorar.

Kommunen anmodede PwC om at vurdere størrelsen af den garantiprovision, kommunen burde opkræve. PwC konkluderede den 18. oktober 2023, at Odsherred Varme ikke var en kriseramts virksomhed og havde en "stærk betalingsevne". Det var anført, at selskabet havde en rentebærende gæld på 376,5 mio. kr. Dermed var der ikke taget hensyn til den gæld, selskabet havde pådraget sig som led i anlægsarbejdet i 2023. Det fremgik af erklæringen, at PwC havde baseret deres vurdering af betalingsevnen på baggrund af en analyse af det følgende materiale:

- Årsregnskab for regnskabsårene 2020, 2021 og 2022.
- Indsamlet information vedrørende Odsherred Varmes tilslutninger (herunder også tilslutnings- og forblivelsespligt), kundegrundlag, investeringer og lån.
- Tarifblade.
- Andet indsamlet information, såsom prisstatistik fra Forsyningstilsynet.

Odsherred Kommune fik således ikke ved PwC's vurdering oplysninger om mulige aktuelle økonomiske problemer i selskabet.⁹⁵

6.9.2 Byrådets godkendelse af kommunegaranti på 45,52 mio. kr. – oktober 2023

Sagen blev behandlet af Økonomiudvalget den 24. oktober 2023, og forvaltningen indstillede via Økonomiudvalget til, at der blev givet en kommunegaranti på lån til Odsherred Varme på 45,52 mio. kr. med en årlig løbende garantiprovision på 0,55 %.

Den 31. oktober 2023 besluttede byrådet at meddele en garanti til Odsherred Varme på 45,52 mio. kr.

⁹⁵ Det fremgår ikke af det skriftlige materiale, vi har haft adgang til, om byrådet på anden vis fik oplysninger om fjernvarmeprojektets økonomi på dette tidspunkt, fx gennem referatet af et ekstraordinært bestyrelsesmøde i Odsherred Varme den 23. oktober 2023.

Odsherred Kommune havde dermed givet garanti for lån til Odsherred Varme for i alt 576,4 mio. kr. (herunder senest den 30. juni 2022 på 409,6 mio. kr. og nu yderligere 45,52 mio. kr.). [REDACTED], Odsherred Kommune, har efterfølgende⁹⁶ oplyst følgende om kommunens hæftelse for lån til Odsherred Varme:

"Odsherred Kommune hæfter for lån til Odsherred Varme for samlet 576,4 mio. kr. Kommunen har stillet 2 garantier til Odsherred Varme, hvortil PwC har udarbejdet kreditvurdering. De øvrige garantier er givet før den 21. juni 2022, hvor det blev besluttet at lade revisionen udarbejde kreditvurdering."

6.10 Ledelsen i Odsherred Varme orienterer kommunen

Den 24. november 2023 sendte adm. direktør i Odsherred Forsyning-koncernen, [REDACTED], en e-mail til byrådet i Odsherred Kommune, hvor hun orienterede om udfordringer med fjernvarmeudrulningen i det sydlige Odsherred:

"Kære byrådsmedlemmer

Jeg skriver for at orientere jer om, at der pt. er udfordringer med fjernvarmeudrulningen i det sydlige Odsherred.

Forsyningens bestyrelse har brugt de seneste uger på at forholde sig til sagen, og det var meningen, at byrådet skulle modtage orientering på temamøde d. 19. december, efter aftale med borgmesteren.

Nu er vi imidlertid blevet overhalet af omstændighederne, og derfor modtager I denne orientering, så I er klædt på til at forstå sagen:

Baggrunden:

I 2020 vedtog byrådet en ændring af Ejerstrategien for Odsherred Forsyning A/S, så selskabet fik som mål, at drive udrulningen af fjernvarme i Odsherred.

Efterfølgende vedtog byrådet Varmeplan 2022, der beskrev hvilke områder, som skulle have fjernvarme. Heraf var det største projekt de fem gasbyer i det sydlige Odsherred.

Det er denne opgave, som Forsyningen nu er i gang med at løse.

I 2022 vedtog Forsyningens bestyrelse et investeringsbudget på 950 mio. kr. – der skulle dække omkostningerne til fjernvarmeetablering i de fem gasbyer.

Der blev bevilget kommunegaranti for 40 % af dette beløb.

Der er sideløbende investeret +200 mio. kr. i ledningsrenovering, byggemodninger, unit-udskiftning og mere end 400 nye kundetilslutninger i de eksisterende fjernvarmebyer (Højby, Vig, Grevinge-Herrestrup, Nr. Asmindrup og Egebjerg)

⁹⁶ E-mail af 12. marts 2024 til kommunaldirektør [REDACTED], Odsherred Kommune.

Disse investeringer er ligeledes bevilget som 40% kommunegaranti.

Status er nu følgende:

Fjernvarme er færdigetableret og i drift i Rørvig og Stårup. (Ca. 250 kunder i Rørvig og 70 i Stårup).

Ledningsarbejdet i Fårevejlerne nærmer sig afslutningen, og varmekærk er opført på renseanlægsgrunden, og sættes i drift primo 2024.

Der er lige knap 800 ejendomme tilmeldt i Fårevejle, heraf forsynes de 100 allerede nu med fjernvarme fra en midlertidig kedel.

I Asnæs er ledningsarbejdet for nyligt påbegyndt, og 980 ejendomme er tilmeldt og venter på fjernvarme. Varmekærket placeres på grunden bag NKT.

I Hørve-Vallekilde er gravearbejdet ligeledes påbegyndt, her venter 668 ejendomme på fjernvarme. Varmekærket placeres bag ved Danish Agro i Hørve.

Udfordringen:

De anlægspriser vi nu ser realiseret, især i Fårevejle og Asnæs, er væsentligt højere end både projektforslaget og det oprindelige investeringsbudget. Det er entreprenørfirmaet Aarsleff, der udfører arbejdet i disse to byer.

Derudover er el-tilslutningen til de tre kommende varmekærker ca. 50 mio. kr. dyrere end oprindeligt forudsat.

Projekterne er generelt udsat for prisstigninger på materialer, samt et uforudset omfang af ekstraarbejder – hvilket vi nu ser realiseret i Fårevejleprojektet.

Vi har konstateret, at hvis man fremskriver dette prisniveau til også at omfatte Asnæs, så har Forsyningen ikke tilstrækkelig finansiering på plads, til at gennemføre fjernvarmeudrulningen i Asnæs.

Dertil kommer, at med Aarsleffs seneste "cost-to-complete" prognose for Asnæs og Fårevejle, så er vi på vej til at udføre anlægsarbejde, som ligger et par hundrede mio. kr. uden for den oprindelige rammeaftale.

Det er i strid med udbudsloven, og derfor bør det resterende anlægsarbejde i Asnæs konkurrenceudsættes.

Det er fortsat Forsyningens vurdering, at fjernvarme i disse byer er en attraktiv løsning for både kunder og selskab. Mellem 95 og 100 % af de potentielle kunder i byerne har meldt sig til fjernvarme.

Vi kan godt håndtere ekstra låneoptagning af et trecifret millionbeløb, og fortsat holde en konkurrencedygtig fjernvarmepris – det kan vi fordi, vi har en virkelig flot tilmeldingsprocent.

Det er derfor vigtigt, at der ikke skabes unødigt usikkerhed blandt kunderne, så vi mister tilmeldinger

Forsyningens fjernvarmetakst blev nedsat markant tilbage i 2021, og den pris fastholder vi frem til udgangen af 2025.

Der er ingen udsigt til kraftig takststigning i 2026, dog forventer vi at pristalsregulere taksten til den tid, da den har været uændret i fem år på trods af inflation og energikrise.

Takster er naturligvis altid en bestyrelsesbeslutning fra år til år.

Der er således ingen grund til panik omkring takster, heller ikke selvom anlægsprojekterne er dyrere i udførelsesfasen end forventet.

En del af fordyrelsen skyldes en stigning i renteniveauet på byggekreditten, samt at der er tilmeldt 200 flere ejendomme end forudsat i investeringsbudgettet.

I den forbindelse er det vigtigt at huske på, at Forsyningens strategi med gratis tilslutning, medfører et øget finansieringsbehov i anlægsåret.

Det betyder, at kunderne ikke selv skal i banken og låne 80 eller 100.000 kr. til en fjernvarmetilslutning.

Forsyningen optager lån til den samlede investering – men kunderne bærer sig selv via taksten over anlæggenes tekniske levetid.

Strategien har den effekt, at alle har råd til at komme med på fjernvarmen i anlægsåret, og det er samfundsøkonomisk smart.

Flere kunder betyder altså øget lånebehov i anlægsåret, men det bidrager til en mere solid driftsøkonomi efterfølgende.

Løsningsforslaget:

Forsyningens bestyrelse har de seneste par uger drøftet og forhandlet muligheden for en exit-aftale fra kontrakten med Aarsleff.

Med vores kendskab til anlægsarbejdets øgede omfang og prisniveau, bør det resterende arbejde i Asnæs konkurrenceudsættes.

Hørve-Vallekilde har for nyligt været udbudt i etaper, der blev vundet af tre forskellige entreprenører.

Denne strategi overvejer vi at anvende i Asnæs. Vi forventer at det kan give bedre priser, og samtidig vil flere lokale entreprenører få mulighed for at byde ind på arbejdet.

Aarsleff er derfor i gang med at nedrosle arbejdet, da vi pt. forhandler om en exit-periode på tre måneder.

Herefter vil arbejdet i Asnæs være standset, indtil nye udbud er gennemført.

Dette forudsætter naturligvis, at byrådet og bestyrelsen er indstillet på at lade Forsyningen hjemtage den finansiering, der kræves for at afslutte arbejdet.

Det er svært for os at give et eksakt tal på lånebehovet, før vi kender resultatet af et nyt udbud. Et forsigtigt skøn er 300-400 mio. kr.

Vi afsøger selvfølgelig alle muligheder for at holde anlægsomkostningerne nede.

En formel juridisk exit-aftale med Aarsleff er under udarbejdelse, og fremlægges til bestyrelsens godkendelse primo december.

Aarsleffs personale bliver orienteret om situationen mandag morgen, og derfor er vi i gang med at sikre, at lokalavisen også bringer historien, for at imødegå rygter og forvirring - og især for at betrygge kunderne i Asnæs og Fårevejle.

Det er vores klare mål og forventning, at der kommer fjernvarme til begge byer inden for den tidsramme, som vi har lovet.

Situationen er kompliceret, men desværre ikke unik for Odsherred, som I kan læse her:

<https://jv.dk/haderslev/fjernvarmeudrulning-bliver-markant-dyrere-end-forventet-selskab-beder-om-yderligere-garanti-for-327-millioner>

Vi gør vores bedste for at håndtere sagen, men der er mange bolde i luften lige nu, så jeg håber på jeres opbakning og forståelse herfor.

Sig endelig til hvis I har spørgsmål, eller hvis der er behov for en nærmere orientering forud for temamødet d. 19. december – vi organiserer gerne et møde via teams inden da."

██████████ havde forinden orienteret borgmester ██████████ herom, som havde videre-sendt orienteringen til kommunaldirektør ██████████

██████████ oplyste, at fjernvarmen i Rørvig og Stårup var færdigetableret og i drift, og at arbejdet i det sydlige Odsherred fortsatte. Hun oplyste, at udfordringen var, at anlægspriserne, især i Fårevejle og Asnæs, var væsentligt højere end både budgettet i projektforslaget og det oprindelige investeringsbudget. Hun oplyste desuden, at det fortsat var selskabets vurdering, at de kunne håndtere en ekstra lånoptagelse af et trecifret millionbeløb og fortsat holde en konkurrencedygtig varmepris.

██████████ præsenterede i den forbindelse et løsningsforslag, som indebar, at byrådet og bestyrelsen var indstillet på at lade selskabet hjemtage den finansiering, der var påkrævet for at afslutte arbejdet. Et forsigtigt skøn var på 300-400 mio. kr.

Den 27. november 2023 sendte ██████████ en e-mail til ██████████, der indeholdt informationer omkring forsyningens planer om at opføre et nyt domicil, og som også indeholdt en redegørelse for årsagerne til budgetoverskridelserne i fjernvarmeprojektet. (Se om domicilbyggeriet nedenfor i afsnit 6.12).

Samme dag publicerede Odsherred Forsyning en pressemeddelelse på sin hjemmeside, hvor det blev oplyst, at fjernvarmeprojektet i det sydlige Odsherred var ramt af prisstigninger. Der blev desuden oplyst om behovet for den ekstra finansiering, og at dele af anlægsarbejdet skulle konkurrenceudsættes på ny. Det fremgik af pressemeddelelsen, at selskabet fortsat forventede, at der kom fjernvarme til Fårevejle og Asnæs inden for tidsrammen. [REDACTED] havde forinden orienteret borgmester [REDACTED] herom, som havde videresendt orienteringen til kommunaldirektør [REDACTED].

Fortsat den 27. november 2023 kontaktede [REDACTED] PwC for at få klarhed over, hvordan de beskrevne udfordringer påvirkede garantier og garantiprovisionssatser (for Odsherred Varme og for domicil-byggeriet) samt muligheden for at stille en ny garanti til Odsherred Varme.

PwC svarede samme dag, at der med baggrund i de betydelige yderligere investeringer samt forskydning af projektplanen, som Odsherred Forsyning/Odsherred Varme så ind i, var behov for en fornyet vurdering af en rimelig garantiprovision. PwC anbefalede desuden, at kommunen gjorde sig overvejelser om, hvordan de kunne betrygges i den videre proces, herunder sikre løbende og retvisende dokumentation for projektets fremdrift.

Kommunaldirektør [REDACTED] sendte herefter samme dag en e-mail til byrådet, hvor han informerede byrådet om dialogen med revisionen vedrørende en garantisag og nye oplysninger om Odsherred Varme. Direktionen anbefalede, at garantiprovisionen til Odsherred Varme blev genvurderet på grund af de markant ændrede vilkår.

Den 28. november 2023 blev der afholdt et temamøde om situationen i fjernvarmeprojektet mellem ledelsen i Odsherred Varme og byrådet.⁹⁷

6.11 Efterfølgende begivenheder

Den 9. januar 2024 indgik Odsherred Kommune en aftale med PwC, hvorefter PwC skulle assistere forvaltningen med at

- 1) efterspørge og vurdere relevant materiale, som Odsherred Kommune ønsker Odsherred Forsyning/Odsherred Varme skal levere, for at kommunen kan blive opdateret på de seneste budgetoverskridelser, og hvilke konsekvenser det vil have på den fremtidige udrulning af fjernvarme i kommunen,
- 2) udarbejde af en ny kreditvurdering for Odsherred Varme til fastsættelse af fremtidig markedsbaseret garantiprovision.

Den 25. januar 2024 sendte bestyrelsesformand i Odsherred Forsyning-koncernen, [REDACTED], en e-mail til byrådet, kommunaldirektøren og selskabets bestyrelse med en opdatering vedrørende orienteringen om udfordringerne i fjernvarmeudrulningen. Orienteringen indeholdt en række informationer vedrørende indgåelsen af en exit-aftale med entreprenøren Per Aarsleff A/S som følge af "*det enorme skred*" i

⁹⁷ Det fremgår ikke af det materiale, vi har modtaget fra Odsherred Kommune, hvad der præcist blev informeret om på dette møde. På byrådsmødet samme dag blev det besluttet at yde en kommunegaranti på 110 mio. kr. til opførelse af en ny domicilbygning, jf. nedenfor i afsnit 6.12.2.

projektøkonomien med en fordyrelse på op mod 300-400 mio. kr. Der bliver desuden oplyst om det videre arbejde med projekterne.

På baggrund af bestyrelsens beslutning om, at der skulle foretages en uvildig gennemgang af fjernvarmeselskabets økonomi ved en ekstern rådgiver, blev PwC den 2. februar 2024 antaget som ekstern rådgiver i forhold til en gennemgang af økonomien i varmeprojekterne i Odsherred.

Den 1. marts 2024 gav PwC på et møde med selskabets ledelse en foreløbig status på deres undersøgelser. Det fremgår af PwC's præsentation fra mødet, at den forventede investering for Asnæs, Fårevejle og Vallekilde/Hørve (det sydlige Odsherred) ville løbe op i 1.641 mio. kr. Dette betød en merinvestering på 1.070 mio. kr. i forhold til det estimerede beløb i projektforslaget på 571 mio. kr. Det fremgår også af præsentationen, at de samlede årlige omkostninger i 2026-2030 for det sydlige Odsherred væsentligt ville overstige de samlede indtægter i den samme periode, og at dette krævede, at fjernvarmetaksterne blev sat op.⁹⁸

Den 7. marts 2024 deltog adm. direktør [REDACTED] og bestyrelsesformand [REDACTED] fra Odsherred Varme i et møde med borgmester [REDACTED] og [REDACTED], direktør i Odsherred Kommune, hvor der blev orienteret om blandt andet problemerne i Odsherred Varme.

Den 8. marts 2024 sendte [REDACTED] herefter en e-mail til [REDACTED], hvor han gav til kende, at det efter hans opfattelse var "kritisabelt", at borgmesteren ikke havde fået disse oplysninger fra selskabet, så snart ledelsen i selskabet havde kendskab til de økonomiske udfordringer. Det var hans vurdering, at situationen i varmeselskabet var meget kritisk – både i forhold til kunderne og i forhold til økonomien. [REDACTED] lagde desuden op til, at der blev holdt et møde, hvor direktør, formand og repræsentanter for PwC fremlagde det resultat af den økonomiske gennemgang, som de ville fremlægge på et bestyrelsesseminar i selskabet.

[REDACTED] svarede samme dag, at hun var "rystet over den manglende information og inddragelse af ejer af en så alvorlig situation." Hun skrev samtidig til [REDACTED] og [REDACTED] og oplyste, at hun var chokeret over problemernes omfang og uforstående overfor, at kommunen ikke var orienteret som ejer tidligere. Hun bad i den forbindelse [REDACTED] og [REDACTED] om at forberede et møde sammen med PwC, hvor de skulle orientere hende, inden at status blev fremlagt for bestyrelsen. Hun opfordrede desuden til, at Odsherred Forsynings advokat medvirkede på mødet.

Det nævnte møde blev afholdt den 13. marts 2024.

Den 18. marts 2024 sendte [REDACTED] en e-mail til [REDACTED] og [REDACTED], hvor han gjorde opmærksom på, at han havde forstået på deres tidligere drøftelser om selskabets økonomiske situation, at selskabet ville indlede drøftelser med de store kreditorer og bad om, at kommunen blev orienteret om og inviteret til drøftelser med selskabets kreditorer samt løbende blev holdt orienteret om selskabets økonomiske forhold.

Den 5. april 2024 blev der afholdt et ekstraordinært bestyrelsesmøde i Odsherred Forsyning-koncernen, hvor bestyrelsen besluttede, at alt anlægsarbejde med etablering af fjernvarmeledninger blev standset, og at der

⁹⁸ Det fremgår ikke af dokumentationen, hvornår Odsherred Kommune fik kendskab til PwC's beregninger, men vi antager at dette skete på det efterfølgende møde den 7. marts 2024.

blev sendt en pressemeddelelse ud herom. Det blev desuden besluttet, at der blev indledt forhandlinger med Nordea og KommuneKredit.

Den 9. april 2024 udgav Odsherred Forsyning herefter en pressemeddelelse, hvor der blev informeret om, at det var besluttet, at alle anlægsinvesteringer i Odsherred Varme blev suspenderet.

6.12 Opførelsen af en ny domicilbygning

6.12.1 Vedtagelse af byggeplanerne og forarbejder til byggeriet

Sideløbende med fjernvarmeprojektet arbejdede direktionen i Odsherred Forsyning med en plan om at opføre en ny administrationsbygning, der også skulle indeholde faciliteter til personale og materiel. Formålet var at samle forsyningens ca. 75 medarbejdere samt lager, værksted og vognpark på én adresse. Det var hensigten, at alle forsyningens datterselskaber skulle bidrage til det nye domicil, men det var Odsherred Forsyningsservice A/S, som stod for byggeriet, og som skulle optage lån hertil.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

6.12.2 Anmodning om kommunegaranti på 110 mio. kr.

Den 28. september 2023 sendte Odsherred Forsyning en ansøgning om kommunegaranti, vedlagt et uddrag af referatet fra bestyrelsesmødet den 16. september 2023. Der var efterfølgende dialog med forsyningen om ansøgningen om kommunegaranti. Grundet forsinkelse i arbejdet med kreditvurderinger, blev garantisagen først sat på økonomiudvalgs- og byrådsmøder i november 2023.

Den 4. oktober 2023 bad [REDACTED] revisionselskabet PwC om at udarbejde risikovurderinger for Odsherred Forsyning. Risikovurderingerne vedrørte to garantier, dels en garanti på 45,52 mio. kr. til Odsherred Varme (jf. ovenfor i afsnit 6.9), dels en garanti på 110 mio. kr. til Odsherred Forsyningservice A/S til brug for domicilbyggeriet. PwC skulle – som tidligere - udarbejde kreditvurderingerne med henblik på at fastlægge et rimeligt niveau for en markedsbaseret garantiprovision.

Den 5. oktober 2023 anmodede [REDACTED] om, at [REDACTED] bekræftede, at det materiale, der var fremsendt fra bestyrelsesmøde i Odsherred Forsyning om beslutning om finansiering til blandt andet domicilbyggeriet, ikke blev vedhæftet eller udleveret i forbindelse med økonomiudvalgsmøde og byrådsmøde i Odsherred Kommune. Årsagen til dette var, at materialet indeholdt beskrivelser af fortrolige forhold.

Samme dag sendte [REDACTED] forsyningens forslag til en beskrivelse, som forvaltningen kunne anvende i sagsfremstillingen for lånesagen vedrørende domicilbyggeriet samt lånesagen vedrørende fjernvarme. Det anføres blandt andet i sagsfremstillingen for domicilbyggeriet:

"Forsyningen ejer allerede grunden, der ligger i et erhvervsområde nær Vig Varmeværk [...] selve administrationsbygningen skal kunne opnå en såkaldt DGNB-guld certificering [...]"

Den 6. oktober 2023 sendte PwC en informationsanmodning til [REDACTED] til brug for kreditvurderingen. [REDACTED] sendte materialet den 10. oktober 2023.

Den 17. oktober 2023 fremsendte selskabet budgetter for Odsherred Forsyningsservice A/S til PwC. Budgetterne dækkede perioden fra 2024-2026 og indgik som et element i beregning af garantiprovision. PwC efterspurgte i fortsættelse heraf yderligere dokumenter, og om Odsherred Forsyning stillede kaution for lånet på 110 mio. kr. i KommuneKredit.¹⁰⁰

Den 19. oktober 2023 skrev [REDACTED] til [REDACTED], om hun kunne bekræfte, at sagen om kommunegaranti til domicilbyggeriet var med på dagsordenen til Økonomiudvalget. [REDACTED] fra Odsherred Kommune svarede hertil, at PwC havde oplyst, at de ikke havde modtaget det nødvendige materiale fra forsyningen. Sagen var derfor først klar til at komme på Økonomiudvalgets møde i november (i modsætning til ansøgningen om garanti til fjernvarmeprojektet, der blev behandlet 31. oktober 2023, jf. ovenfor i afsnit 6.9).

Den 7. november 2023 oplyste [REDACTED] til [REDACTED], at hun havde drøftet kreditvurderingen for Odsherred Forsyningsservice A/S med PwC. Hun kunne i den sammenhæng oplyse, at hvis Odsherred Forsyning kautionerede for lånet, ville garantiprovisionssatsen være ca. 0,55 %. Hvis selskabet ikke kautionerede, ville garantiprovisionssatsen i stedet være ca. 0,8 %. [REDACTED] bekræftede, at Odsherred Forsyning ville kautionere for lånet. [REDACTED] videregav denne information til PwC.

Den 7. november 2023 modtog [REDACTED] kreditvurderingen fra PwC, der vurderede den markedsmæssig garantiprovision for Odsherred Forsyningsservice A/S. For at foretage vurderingen havde PwC analyseret (i) den sektorspecifikke lovgivning på området, (ii) den nuværende markedssituation og kundegrundlaget for Odsherred Forsyningsservice A/S, (iii) forretningsmodel for Odsherred Forsyningsservice A/S samt (iv) relevante økonomiske og finansielle forhold, gældende for Odsherred Forsyningsservice A/S.

PwC vurderede, at Odsherred Forsyningsservice A/S havde en "stærk betalingsevne", og at opkrævning af en årlig garantiprovision på 0,55 % af restgælden ved det pågældende lån ville sikre, at der ikke blev ydet statsstøtte i forbindelse med garantistillelsen. Vurderingen var foretaget under hensyntagen til de eksisterende og ansøgte lån hos Odsherred Forsyningsservice A/S, samt at Odsherred Forsyning havde bekræftet, at selskabet ville stille kaution for lånet på de 110 mio. kr.

Den 21. november 2023 blev anmodningen fra Odsherred Forsyningsservice A/S om en kommunegaranti på 110 mio. kr. behandlet af Økonomiudvalget. Forvaltningen indstillede blandt andet, at der blev ydet en kommunegaranti på 110 mio. kr. mod en garantiprovision på 0,55 % af lånets kontante restgæld.

¹⁰⁰ Det skriftlige materiale indeholder – så vidt ses – ikke lånedokumenterne ift. KommuneKredit, kommunens garantierklæring eller en underskrevet kautionserklæring fra Odsherred Forsyning.

Økonomiudvalget valgte at indstille dette til byrådet. Forsyningens anmodning om kommunegaranti samt kreditvurdering fra PwC af Odsherred Forsyningsservice A/S blev fremlagt som bilag til Økonomiudvalgets behandling.

Den 24. november 2023 orienterede [redacted] byrådsmedlemmerne i Odsherred Kommune om udfordringerne med fjernvarmudrulningen i det sydlige Odsherred, hvor hun desuden angav baggrunden for situationen (jf. ovenfor i afsnit 6.10).

På baggrund af udmeldingen fra [redacted] skrev [redacted] den 27. november 2023 til PwC, om de vurderede, at udfordringerne inden for fjernvarme havde en påvirkning på de nuværende garantier, og om de så udfordringer i, at kommunen stillede endnu en garanti til Odsherred Varme. [redacted] bad også om en vurdering af, om ændringerne påvirkede deres anbefaling eller kreditvurdering i forhold til domicilbyggeriet. PwC besvarede spørgsmålene samme dag og anførte i forhold til låneoptag til domicilet:

"I forhold til den anden sag omkring låneoptag til domicilet er det ikke umiddelbart vores vurdering at det vil have betydning for den beregnede garantiprovision. Dette under en antagelse, om at det Odsherred Varme også fremadrettet vil kunne imødekomme sine finansielle forpligtigelser (selv med et eventuelt højere garantiprovisionsniveau)."

[redacted] orienterede samme dag byrådet om PwC's vurdering ovenfor, hvortil han anførte, at forvaltningens anbefaling i sagen om garanti til domicilbyggeriet var uændret.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Den 28. november 2023 besluttede byrådet at yde kommunegaranti for 110 mio. kr. til opførelse af domicil-byggeriet.

Det var i den sammenhæng en forudsætning for garantiprovisionen på 0,55 %, at Odsherred Forsyning kautionerede for lånet. Odsherred Forsynings anmodning om kommunegaranti samt kreditvurderingen fra PwC af Odsherred Forsyningservice A/S blev fremlagt som bilag til byrådets behandling.

Tidligere samme dag var der (som nævnt i afsnit 6.10) afholdt et temamøde mellem Odsherred Forsyning og byrådet, hvor forsyningen orienterede om udfordringerne i Odsherred Varme.¹⁰¹

6.12.3 Den økonomiske situation i Odsherred Varmes påvirkning af byggeriet

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

¹⁰¹ Det skriftlige materiale indeholder ikke oplysninger om, hvilke informationer byrådet fik på dette møde.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

6.12.4 Oplysning om Odsherred Forsynings kaution for koncernens mellemværende med Nordea (begivenheder efter den undersøgte periode)

Den 18. april 2024 orienterede [Redacted] byrådet om, at det havde vist sig, at Odsherred Forsyning havde afgivet kaution over for Nordea for Nordeas fulde engagement i Odsherred Varme, jf. ovenfor i afsnit 6.7. Dette havde kommunen efter det oplyste ikke tidligere været bekendt med, og kommunen havde nu bedt om fuld indsigt i lånedokumenter og sikkerhedsstillelser hos forsyningen. Det blev angivet i orienteringen, at der var tale om en klar overtrædelse af ejerstrategien, som bestemmer, at ejeren (kommunen) skal informeres om alle væsentlige forhold. [Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

6.12.5 Genbehandling af garantistillelsen (begivenheder efter den undersøgte periode)

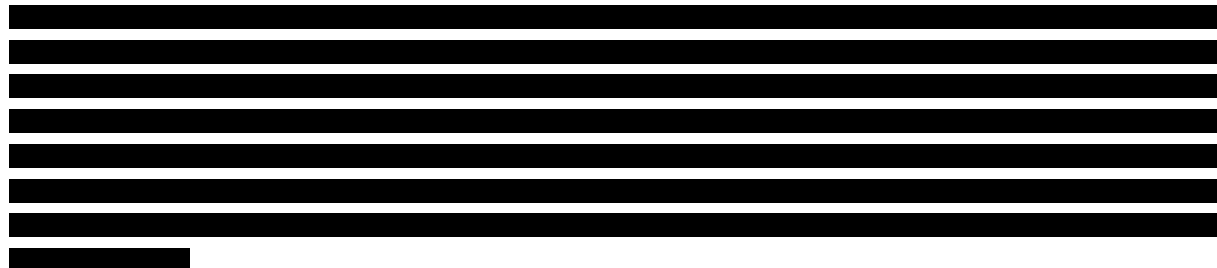
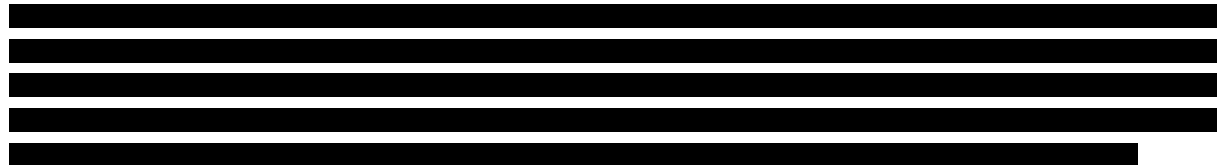
Den 2. maj 2024 blev afholdt møde i Økonomiudvalget i Odsherred Kommune, hvor kommunens garanti i forbindelse med domicilbyggeriet blev genbehandlet, herunder at garantistillelsen skulle flyttes til at gælde vandselskaberne. Baggrunden for genoptagelsen var blandt andet, at byrådet ikke var bekendt med den økonomiske situation i Odsherred Varme, da de traf beslutning om at stille garanti den 28. november 2023. Byrådet var desuden ikke bekendt med, at den kontragaranti, som kommunen skulle modtage fra Odsherred Forsyning, havde ringe værdi, fordi Odsherred Forsyning allerede havde stillet kaution over for Nordea for hele engagementet i Odsherred Varme. Det var derfor forvaltningens opfattelse, at byrådet havde pligt til at genbehandle garantien og størrelsen af garantiprovisionen, hvilket blev understøttet af blandt andet PwC og en vurdering fra Bech-Bruun.

Det anføres i sagsfremstillingen fra økonomiudvalgsmødet, at bestyrelsen i Odsherred Forsyning, siden byrådets beslutning om garantistillelse i november 2023, havde besluttet at gennemføre byggeriet, men at omkostningerne hertil skulle reduceres til 99 mio. kr. Endvidere var der opstået et spørgsmål om hjemlen til at stille garanti for et serviceselskab for den del af lånet, der vedrørte vandselskaberne.

Kommunen måtte dog gerne stille garanti direkte over for vandselskaberne, hvorfor der var et ønske om, at garantien skulle flyttes hertil. Der skulle dermed ske en ændring, der sikrede, at forholdene var korrekte, hvilket indebar en model, hvor låntager skulle ændres fra Odsherred Forsyningservice A/S til Odsherred Vand A/S, Odsherred Spildevand A/S og Odsherred Tømning A/S.

Forvaltningen indstillede til Økonomiudvalget, at de godkendte kommunegarantien på 99 mio. kr. under en række forudsætninger. Økonomiudvalget besluttede at udsætte sagen med henblik på yderligere undersøgelser samt indhentelse af oplysninger.

[REDACTED]



Kommunens genbehandling af garantistillelse til domicilbyggeriet skete på økonomiudvalgsmøde den 18. juni 2024. Da byggegrunden og byggeriet nu skulle tilhøre Odsherred Spildevand A/S, kunne domicilbyggeriet finansieres i KommuneKredit mod sædvanlig kommunegaranti. Økonomiudvalget godkendte indstillingen til byrådet om, at der blev ydet en kommunegaranti på 99 mio. kr. under følgende forudsætninger:

1. Overdragelse af byggegrund samt entreprisekontrakt fra henholdsvis Odsherred Varme og Odsherred Forsyningservice A/S gennemføres snarest muligt og på markedsvilkår til Spildevand.
2. Der stiftes og tinglyses pant i domicilbyggeriet til fordel for kommunen. Omkostningerne hertil afholdes af forsyningselskaberne.
3. Odsherred Forsyning fremkommer med løsning på den mindre del af byggeriet, der ikke vedrører Odsherred Spildevand A/S og Odsherred Tømning A/S, eksempelvis i form af lejeaftale eller opdeling i ejerlejligheder for de resterende koncernselskaber.
4. Fusion mellem Odsherred Spildevand A/S og Odsherred Tømning A/S besluttet hurtigst muligt og med endelig gennemførelse senest inden udgangen af 3. kvartal 2024.
5. Lånet frigives successivt efter instruks fra kommunen i takt med at investeringerne gennemføres og regningerne skal betales.

6. Der vedtages på de kommende ordinære generalforsamlinger en udbyttebegrænsning således, at vandselskaberne ikke frit kan udlodde udbytte til moderselskabet Odsherred Forsyning.
7. Det er en forudsætning, at Odsherred Forsyning-koncernen fremover ikke finansierer projekter via fri likviditet fra datter- eller søsterselskaber, når disse ikke skal stå for den endelige anlægsfinansiering.
8. Garantiprovision fastsættes senere efter indstilling fra PwC.

Til behandlingen blev Økonomiudvalget blandt andet forelagt et notat fra Bech-Bruun om garantistillelse og mellemfinansiering i vandselskaber, en e-mail fra Bech-Bruun omkring vandselskaberne i Odsherred Forsyning-koncernen, der anbefalede betingelser for garantien, samt et bilag om fordeling af huslejeomkostninger for domicilbyggeriet. Bilaget viste, at fordelingen af husleje mellem selskaberne skulle ske ud fra funktion samt antal medarbejdere tilknyttet de enkelte selskaber. Det indebar, at Odsherred Spildevand A/S skulle bære 62 %, Odsherred Vand A/S skulle bære 6 % og Odsherred Tømning A/S de resterende 32 %.

Det angives i den forbindelse, at der var en forventning om, at bestyrelsen i Odsherred Forsyning på et kommende bestyrelsesmøde besluttede at sammenlægge Odsherred Spildevand A/S og Odsherred Tømning A/S, hvorefter dette selskab ville stå for 94 % af huslejen.

6.12.6 Den 25. juni 2024 godkendte byrådet, at der blev ydet en kommunegaranti på 99 mio. kr. (be- givenheder efter den undersøgte periode)

I tilknytning til bilagene forelagt Økonomiudvalget, blev byrådet tillige forelagt et notat fra PwC med en vurdering af, at Odsherred Spildevand A/S levede op til kriterierne for ikke at være en "kriseramts virksomhed". Byrådet fulgte anbefalingerne fra Bech-Bruun og stillede de nævnte vilkår for garantien, som sikrede kommunens interesser. Udbyttebegrænsningen sikrede blandt andet, at Odsherred Spildevand A/S ikke kunne foretage udlodning til Odsherred Forsyning, hvis selskabet fx skulle blive nødlidende. Flere af byrådsmedlemmerne gav i forbindelse med behandlingen udtryk for, at de ikke så andre veje end at godkende garantien, da konsekvenserne ved ikke at godkende ville være for store.

6.13 Odsherred Kommunes behandling af årsrapporter for Odsherred Forsyning, orienteringer i Økonomiudvalget mv.

6.13.1 Byrådets behandling af årsrapporter for Odsherred Forsyning for regnskabsårene 2020-2023

Byrådet traf den 25. maj 2021 beslutning vedrørende årsrapport 2020 for Odsherred Forsyning samt mandat til borgmesteren til at stemme på generalforsamlingen. Som bilag var vedlagt den af selskabets ledelse godkendte årsrapport samt et udkast til generalforsamlingsprotokollat. Af sagsfremstillingen i protokollen fremgår blandt andet:

"Årsrapport for Odsherred Forsyning A/S udviser følgende hovedtal:

For 2020 er årets resultat et overskud på 17,7 mio. kr. mod 16,4 mio.kr. året før.

Koncernens nettoomsætning i 2020 var. 103,7 mio. kr. mod 113,8 mio. kr. året før.

Egenkapitalen er øget fra 639 mio. kr. til 657 mio. kr. ultimo 2020.

Resultat efter skat i 2020 er 1,3 mio. kr. højere end i 2019, og dermed på samme niveau.

Resultatet medfører en negativ likviditet fra årets drift, som betyder at investeringer og fremtidssikring af forsyningens anlægsaktiviteter i form af ledninger, pumper og anlæg mv., gennemføres med optagelse af lån.

Ultimo 2020 er likviditeten -4,7 mio. kr. hvilket er 16,9 mio. kr. mindre end primo 2020. I 2020 er der investeret for i alt 126,0 mio. kr., hvilket, udover den løbende reinvestering i eksisterende anlæg, primært er sket igennem fortsat sommerhuskloakering, etablering af to nye luft til vand varmepumper på varmekærerne Vig og Højby, ombygning af to mindre renseanlæg i Lumsås og Nystrup samt påbegyndelse af nyt renseanlæg i Havnebyen.

Efter den daglige drift, investeringer, afdrag og renter på lån er betalt, har der igennem året været et lånebehov på 80,9 mio. kr. hvilket er delvist afdækket ved gældsoptagelse på 64,0 mio. kr."

Det fremgik af note 15 i årsrapporten, at moderselskabet havde stillet ubegrænset selvskyldnerkaution for datterselskabernes engagement i Danske Bank.

Af udkastet til generalforsamlingsreferat fremgik, at generalforsamlingen besluttede at meddele decharge til selskabets direktion og bestyrelse. Der fremgår ikke af sagsfremstillingen en stillingtagen til decharge, herunder konsekvenserne ved at meddele dette.

Byrådet godkendte årsrapporten samt meddelte mandat til borgmesteren til at stemme på generalforsamlingen i Odsherred Forsyning. Beslutningen var i overensstemmelse med Økonomiudvalgets indstilling fra 18. maj 2021.

Den 31. maj 2022 behandlede byrådet årsrapport for 2021 for Odsherred Forsyning samt mandat til borgmesteren om at stemme på generalforsamlingen. Som bilag var vedlagt den af selskabets ledelse godkendte årsrapport samt et udkast til generalforsamlingsprotokollat. Af sagsfremstillingen i protokollen fremgår blandt andet:

"Årsrapport for Odsherred Forsyning A/S udviser følgende hovedtal:

For 2021 er årets resultat et overskud på 14,3 mio. kr. mod 17,7 mio.kr. året før.

Koncernens nettoomsætning i 2021 var. 124,6 mio. kr. mod 103,7 mio. kr. året før.

Egenkapitalen er øget fra 657 mio. kr. til 671,3 mio. kr. ultimo 2021.

Resultat efter skat i 2021 er 3,4 mio. kr. lavere end i 2020. Forskellen skyldes dels en ekstraordinær indtægt i 2020 på 5,8 mio. kr. vedrørende salg af energibesparelser, at taksten for varme blev sat ned med 25% pr. 1. januar 2021 samt øgede omkostninger til brændsel.

Ultimo 2021 er likviditeten -7,5 mio. kr. hvilket er 2,8 mio. kr. mindre end primo 2021. I 2021 er der investeret for i alt 145,9 mio. kr., hvilket, udover den løbende reinvestering i eksisterende anlæg,

primært er sket igennem fortsat sommerhuskloakering, etablering af nyt renseanlæg i Havnebyen, etablering af to mini-reseanlæg i Lumsås og Nyrup, udvikling og etablering af slambehandlingsanlæg(DTP) på Fårevejle rensningsanlæg, etablering af co2 anlæg til reduktion af kalkudfældning på vandværkerne i Nykøbing og Egebjerg, påbegyndelse af fjernvarmeetablering i Rørvig, etablering af fjernvarmestik til nye kunder i hele forsyningsområdet samt opsætning af nye luft til vand varmepumper i Grevinge.

Odsherred Forsyning har nedsat taksten for vandforbrug pr. m3 i Vand A/S med 20% pr. 1. januar 2022 og for Spildevand A/S er vandafledningsbidraget pr. m3, ligeledes pr. 1. januar 2022, nedsat med 9,3%.

Det fremgik af note 13 i årsrapporten, at moderselskabet havde stillet ubegrænset selvskyldnerkaution for datterselskabernes engagement i Danske Bank.

Af udkastet til generalforsamlingsreferat fremgik, at generalforsamlingen besluttede at meddele decharge til selskabets direktion og bestyrelse. Der fremgår ikke af sagsfremstillingen en stillingtagen til decharge, herunder konsekvenserne ved at meddele dette.

Byrådet godkendte årsrapporten samt meddelte mandat til borgmesteren til at stemme på generalforsamlingen i Odsherred Forsyning. Beslutningen var i overensstemmelse med Økonomiudvalgets indstilling fra 24. maj 2022.

Byrådet behandlede den 30. maj 2023 årsrapport 2022 for Odsherred Forsyning samt mandat til borgmesteren til at stemme på generalforsamlingen. Som bilag til byrådets behandling var vedlagt den af selskabets ledelse godkendte årsrapport samt udkast til generalforsamlingsprotokollat. Af sagsfremstillingen fremgik:

"Årsrapport for Odsherred Forsyning A/S udviser følgende hovedtal:

For 2022 er årets resultat et overskud på 7,3 mio. kr. mod 14,3 mio.kr. året før.

Koncernens nettoomsætning i 2022 var. 128,3 mio. kr. mod 124,6 mio. kr. året før.

Egenkapitalen er øget fra 671,3 mio. kr. til 678,6 mio. kr. ultimo 2022.

Resultat efter skat i 2022 er 7,0 mio. kr. lavere end i 2021. Forskellen skyldes primært at taksten for afledning af spildevand i 2022 blev sat ned med 9,2% fra 54 til 49 pr. m2.

Året er præget af et helt ekstraordinært energimarked med høje energipriser på el, naturgas og diesel og heraf afledt generel høj inflation. På trods af disse helt ekstraordinære markedsvilkår er resultatet på et niveau som forventet. Dette skyldes, at priserne på energi i 2022 var risikoafdækket på et fast lavt niveau. Risikoafdækningen har sparet især fjernvarmebrugere for et større 2-cifret millionbeløb. I stedet valgte bestyrelsen, på grund af den robuste økonomi i Odsherred Varme, at give en ekstraordinær rabat i december på 1.000 kr. til alle kunderne i fjernvarme. Herudover er fjernvarmeprisen lovet fastholdt i yderligere mindst tre år fra 2023-2025.

[...]

Året har desuden været præget af et ekstraordinært investeringsniveau, hvor der i året er investeret for 423 mio. kr. Primært som følge af at etablering af fjernvarme i kommunens største olie- og naturgasopvarmede byer er påbegyndt, hvilket på sigt forventes at forøge antallet af fjernvarmeopvarmede ejendomme i Odsherred Kommune med 3.000. For at finansiere disse investeringer er der optaget lån i tilsvarende omfang. Ultimo 2022 er likviditeten 80,4 mio. kr. hvilket er 87,9 mio. kr. mere end primo 2022."

Det fremgik af note 13 i årsrapporten, at moderselskabet havde stillet ubegrænset selvskyldnerkaution for datterselskabernes engagement i Danske Bank.

Af udkastet til generalforsamlingsreferat fremgik, at generalforsamlingen besluttede at meddele decharge til selskabets direktion og bestyrelse. Der fremgår ikke af sagsfremstillingen en stillingtagen til decharge, herunder konsekvenserne ved at meddele dette.

Byrådet godkendte årsrapporten samt meddelte mandat til borgmesteren til at stemme på generalforsamlingen i Odsherred Forsyning. Beslutningen var i overensstemmelse med Økonomiudvalgets indstilling fra 23. maj 2023.

6.13.2 Orienteringer i Økonomiudvalget i perioden marts 2022 til marts 2024

Det fremgår af referater fra økonomiudvalgsmøder, at formanden for Odsherred Forsyning i perioden har givet orienteringer under punktet "nyt fra medlemmers deltagelse i råd, nævn og bestyrelse".

Ifølge referatet fra økonomiudvalgsmøde den 22. marts 2022 orienterede formanden for Odsherred Forsyning om forsyningens møder om fjernvarmeforsyning. Af referat fra møde den 14. juni 2022 fremgår blot "*orientering fra formanden for Forsyningen*". Den 19. september 2023 orienterede formanden om et bestyrelsesseminar i Odsherred Forsyning.

På byrådsmøde den 12. marts 2024 orienterede formanden for Økonomiudvalget om aktuelle møder med Odsherred Forsyning.

Det er ikke udover ovenstående muligt at udlede det nærmere indhold af orienteringerne.

7. Vurdering

7.1 Indledning

I det følgende gennemgår vi det forløb og de beslutninger, der er beskrevet i afsnit 6, for at vurdere byrådets, udvalgenes og forvaltningens handlemåde i sagen.

Indledningsvist bemærkes, at vi i det følgende har lagt til grund, at anlægsudgifterne i fjernvarmeprojektet er blevet så meget større end budgettet viste, at projektet ikke er rentabelt – hverken for forbrugerne, selskabet selv eller for samfundet, jf. PwC's beregninger i februar – marts 2024.¹⁰⁸ Der var flere årsager til, at Odsherred Forsyning og Odsherred Varme måtte gå i rekonstruktion, men en meget væsentlig årsag hertil var, at anlægsudgifterne i varmeselskabet var løbet løbsk.

Desuden har vi lagt til grund, at forvaltningen, borgmesteren og byrådet første gang fik kendskab til de alvorlige, økonomiske problemer i Odsherred Varme i november 2023, jf. ovenfor i afsnit 6.10 (dvs. efter kommunen havde garanteret for yderligere 45,52 mio. kr.), og at kommunen først fik et fuldstændigt og klart billede af problemernes omfang omkring 8. marts 2024. Der har ikke i det materiale, vi har haft adgang til fra Odsherred Kommune eller Odsherred Varme, været indikationer af, at nogen i forvaltningen eller byrådet (bortset fra byrådsmedlemmer, der tillige var medlemmer af selskabsbestyrelsen) har haft viden om eller formodning om selskabets problemer på et tidligere tidspunkt.

Vi har i den forbindelse forudsat, at byrådsmedlemmerne, der tillige var medlemmer af selskabsbestyrelsen, ikke har givet forvaltningen eller byrådskollegerne oplysninger "underhånden" om udviklingen i fjernvarmeprojektets økonomi. Bestyrelsen i Odsherred Varme har tavshedspligt om selskabets forhold. For de medlemmer af bestyrelsen, som byrådet har udpeget, er tavshedspligten imidlertid ikke absolut. Det må antages, at de pågældende har ret til at holde forvaltningen passende orienteret om selskabets forhold, når dette sker med respekt af selskabets behov for at beskytte sine kommercielle interesser. Vi har imidlertid ikke fundet oplysninger i det skriftlige materiale, der tyder på, at der er sket en sådan orientering. Vi har heller ikke fundet eksempler på, at de pågældende har haft konkret viden af en karakter, som kunne begrunde en informationspligt. Det har i sagens natur betydning for vores vurderinger, hvis det senere måtte vise sig, at enkeltpersoner i forvaltningen eller byrådet havde en mere omfattende viden, end dokumenterne viser.

7.2 Generelt om overholdelse af habilitetsreglerne ved kommunens behandling af sagerne

Odsherred Kommune har i hele den undersøgte periode behandlet sager om Odsherred Varme, uden at byrådsmedlemmer, herunder medlemmerne af bestyrelsen i Odsherred Varme, er blevet anset for inhabile ved byrådets behandling af sagerne. Habilitetsreglerne er i denne type af sager vigtige for at sikre, at beslutningerne i kommunen tilrettelægges på en sådan måde, at der er den fornødne adskillelse af interesserne og fuld fokus på kommunens interesser i sagens behandling.

Vi har foretaget en vurdering af kommunens overholdelse af habilitetsregler i forbindelse med de enkelte beslutninger, som er beskrevet i hændelsesforløbet.

¹⁰⁸ Se nærmere afsnit 6.11.

Eftersom habilitetsspørgsmålene går igen ved vores vurdering af de enkelte kommunale beslutninger nedenfor, redegør vi i dette afsnit for vores vurdering af de enkelte typer af habilitetsspørgsmål.

Som det fremgår af afsnit 5.2.2, antages det, at et kommunalbestyrelsesmedlems deltagelse i ledelsen af et selskab mv. ikke i almindelighed medfører inhabilitet ved kommunalbestyrelsens behandling af sager vedrørende selskabet, når det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem af kommunalbestyrelsen er indvalgt for dér at varetage kommunale interesser. Et kommunalbestyrelsesmedlem vil efter omstændighederne i en række situationer alligevel være inhabilt. Der vil for eksempel kunne foreligge inhabilitet, hvis sagens behandling indebærer stillingtagen til en gensidigt bebyrdende aftale af privatretlig karakter mellem kommunen og det pågældende selskab.

I relation til byrådets behandling af sager om projektforslag efter varmforsyningsloven må det efter vores opfattelse antages, at der ikke er tale om en gensidigt bebyrdende aftale af privatretlig karakter. Vi finder derfor ikke, at byrådets medlemmer, der samtidig var medlemmer af bestyrelsen for Odsherred Varme, generelt skal anses for inhabile med byrådets godkendelse af projektforslagene. Vi har i overensstemmelse med den refererede praksis i afsnit 5.2.2 særligt overvejet, om formanden for Odsherred Varme var inhabil, fordi der muligvis kunne være tvivl om, hvorvidt den pågældende ved byrådets behandling af sagen alene vil varetage saglige, offentlige interesser. Vi finder ikke, at der er grundlag for at konkludere, at formanden for Odsherred Varme har været inhabil ved byrådets behandling af sager om Odsherred Varme i perioden.

Tilsvarende har medlemmerne af byrådet, der samtidig var bestyrelsesmedlemmer i Odsherred Varme, deltaget i byrådets behandling af sager om meddelelse af garanti for lån optaget af Odsherred Varme og fastsættelse af garantiprovision. Efter vores opfattelse har garantisagerne mere karakter af sager om privatretlige aftaler end for eksempel sagerne om projektforslag efter varmforsyningsloven, men der er, jf. afsnit 5.2.2, ikke retligt grundlag for at fastslå, at garantisagerne skal anses for undtagelser til den kommunalretlige modifikation.

Vi har derudover særligt vurderet borgmesterens habilitet i sager om Odsherred Varme, når borgmesterens ægtefælle samtidig var medlem af bestyrelsen i, og i en periode var formand for, Odsherred Varme. Det er vores vurdering, at borgmesteren ikke har været inhabil ved behandlingen af sagerne om Odsherred Varme i den undersøgte periode. Det skal nævnes, at borgmesteren efter vores opfattelse heller ikke havde været inhabil, hvis garantisagerne – jf. ovenfor – var blevet anset for privatretlige aftaler, som havde indebåret, at medlemmerne af Odsherred Varmes bestyrelse var inhabile og ikke kunne deltage i beslutningerne. Vi henviser til redegørelsen for det retlige grundlag i afsnit 5.2.3.

På denne baggrund finder vi ikke grundlag for at udtale kritik af kommunens overholdelse af habilitetsreglerne ved behandlingen af sager om Odsherred Varme i perioden.

7.3 Byrådets godkendelse af fjernvarmeprojektet i Rørvig 25. maj 2021

På baggrund af en gennemgang af det tilgængelige materiale er der efter vores opfattelse ikke grundlag for at antage, at forvaltningen, de politiske udvalg, herunder byrådet, har begået sagsbehandlingsfejl af betydning for byrådets godkendelse af fjernvarmeprojektet i Rørvig den 25. maj 2021.

Forvaltningen udarbejdede sin indstilling på baggrund af projektforslaget fra LuVa Consult og Plan Energi, der er anerkendte rådgivningsfirmaer. Der er ikke særlige advarsler i rådgivernes materiale, der burde have

fået forvaltningen til at foretage supplerende undersøgelser af projektets økonomiske konsekvenser. Det bemærkes, at det er anført i projektforslaget, at beregningerne er følsomme overfor blandt andet prisstigninger, men dette synes at være en generel bemærkning, der vil optræde i de fleste eller alle større anlægsprojekter.

Det er også anført i projektforslaget, at de skønnede anlægsudgifter ikke er udtryk for bindende priser, men for sagkyndige skøn over udgifterne i typiske projekter af denne karakter. Dette kunne indebære en advarsel om størrelsen af anlægsudgifterne, men et projektforslag vil erfaringsmæssigt oftest bygge på sådanne skøn, da det ikke i projektfasen er lagt fast, hvor mange forbrugere, der vil tilslutte sig fjernvarmen, og dermed hvor mange timer og materialer, der skal anvendes i byggeriet.

Det er således vores opfattelse, at der ikke er grundlag for kritik af forvaltningen, de politiske udvalg, herunder byrådet, i forbindelse med byrådets godkendelse af projektet i Rørvig.

7.4 Kommunegaranti på 50,4 mio. kr. til anlægsudgifter til fjernvarmeprojektet i Rørvig

Det samme er tilfældet i relation til beslutningen om at stille en kommunal garanti for udgifterne til anlægsarbejderne i Rørvig.

Vi har ved vurderingen blandt andet lagt vægt på, at medarbejderne i forvaltningen ved forberedelsen af sagen udarbejdede en risikoanalyse af Odsherred Varme, hvor det vurderedes, at det var "usandsynligt", at Odsherred Varme ville misligholde sine forpligtelser som følge af økonomiske forhold, manglede likviditet eller manglende tilslutning til fjernvarme. Dette var alt andet lige en rigtig analyse ud fra de forudsætninger, der var til stede i oktober 2021. På dette tidspunkt havde de pågældende medarbejdere i forvaltningen heller ikke grund til at betvivle forudsætningerne i det godkendte projektforslag for Rørvig, idet kommunen ikke – så vidt ses – på dette tidspunkt var informeret om mulige fordyrelser i projektet. På det administrative niveau giver sagsbehandlingen således ikke anledning til kritik af kommunaldirektør [REDACTED] eller direktør [REDACTED].

Byrådet fulgte under sagen desuden den indstilling, de modtog fra forvaltningen, og der er ikke indikationer i det gennemgåede materiale eller optagelserne fra byrådsmødet, der viser, at de blev advaret af forvaltningen eller en ekstern rådgiver.

Uanset at den kommunale garanti er en gensidigt bebyrdende aftale, finder vi ikke, at der er grundlag for at konstatere, at der forelå inhabilitet, da de kommunalt valgte bestyrelsesmedlemmer i Odsherred Forsyningskoncernen deltog i behandlingen af garantisagen i byrådet. Det samme gælder for så vidt angår bestyrelsens formand. Vi henviser til vores generelle vurdering i afsnit 7.2.

7.5 Godkendelsen af Odsherred Syd-projektet 26. april 2022

7.5.1 Mangelfuld forberedelse af sagen?

Som det fremgår af fremstillingen i afsnit 6.5, behandlede byrådet den 26. april 2022 det projektforslag for det "store" fjernvarmeprojekt i Odsherred Syd, der var udarbejdet af Odsherred Varmes rådgivere i september 2021. Det var kommunens ansvar at vurdere, om projektet var samfundsøkonomisk gunstigt. Forvaltningen havde indstillet projektet til godkendelse, og som grundlag for denne vurdering havde forvaltningen blandt

andet modtaget projektforslaget, svar fra den afsluttede høring, og den vurdering, som Rambøll havde foretaget.

Den 20. april 2022, efter udvalgsbehandlingen men seks dage før byrådsmødet, modtog kommunen et brev som supplement til projektforslaget. Brevet var adresseret til byrådsmedlemmerne fra direktionen i Odsherred Forsyning. Brevet indeholdt blandt andet følgende oplysninger:

- At anlægsprisen for fjernvarme i Rørvig "*nu forventes at blive det dobbelte af, hvad det oprindelige projektforslag forudsatte*". Der blev ikke sat tal på, hvad de forventede udgifter i Rørvig beløb sig til.
- At direktionen forventede, "*at en lignende situation vil udspille sig i forbindelse med etablering af fjernvarme i Syd. I må således ikke forvente, at den samlede skitserede anlægsøkonomi på ca. 571 mio. kr. fra projektforslaget er retvisende. Forsyningens forventning til anlægsøkonomien er i stedet 950 mio. kr. Heri er der indregnet buffer på 100 mio. kr. til materialeprisstigninger*". Det vil sige, at selskabet oplyste, at anlægsøkonomien ikke var "retvisende", uden at det blev oplyst, hvorledes et retvisende budget så ud. Det blev desuden oplyst, at "*den primære risikofaktor i projektets økonomi ikke udgøres af et potentielt skred i anlægsøkonomien, men derimod af renteusikkerhed*".
- At de voldsomme prisstigninger ikke fik betydning for forbrugerne, fordi taksterne kunne fastholdes. "*Dog øges afskrivningsperioden, hvilket der er luft til inden for anlæggets tekniske levetid*". Det fremgik ikke, hvordan perioden for afskrivning af anlægsudgifterne skulle ændres, før projektet blev rentabelt – eller om en sådan manøvre kunne gennemføres inden for de gældende regler.
- At selskabsøkonomien fortsat var positiv og at "*Samfundsøkonomien er ekstraordinært påvirket fordi alternative opvarmningsformer som f.eks. gas, olie og el/varmepumper er steget markant i pris. Fjernvarme er kun blevet endnu mere attraktivt*".

Det er klart, at indholdet af selskabets brev af 20. april 2022 nødvendiggjorde, at der skulle tages stilling til, om den indstilling og bilag, der var udarbejdet til udvalgene og til byrådet, var et forsvarligt beslutningsgrundlag. Det er ikke på grundlag af det foreliggende skriftlige materiale muligt for os at afdække, hvilken stillingtagen og undersøgelser der blev – eller forud for dette tidspunkt allerede var blevet – foretaget herom. Vi anbefaler, at dette undersøges nærmere, herunder ved interviews med de personer, der var involveret i sagens forberedelse.¹⁰⁹

Det bemærkes i den forbindelse, at kommunens egen rådgiver, Rambøll, ved flere lejligheder (blandt andet den 30. august 2021) havde påpeget, at det var en meget stor garanti, kommunen skulle stille, og derfor "*skal kommunen virkelig have belyst projektet og dets risici*". Denne advarsel havde Rambøll givet på baggrund af det oprindelige projekt, hvor der var regnet med anlægsudgifter på 571 mio. kr. Nu var tallet steget til 950 mio. kr.

¹⁰⁹ I forbindelse med høringen om udkast til denne redegørelse er det oplyst, at kommunen allerede før den 20. april 2022 var klar over, at anlægsudgifterne ville overstige dem, der var angivet i projektforslaget. Det er oplyst, at byrådet og kommunens direktion fik en grundig gennemgang af projektets økonomi på et seminar på Hotel Højby Sø den 1. marts 2022, præsenteret af administrerende direktør i Odsherred Forsyning-koncernen, [REDACTED], og at projektets økonomi også blev gennemgået på økonomiudvalgsmødet den 19. april 2022.

Det skal bemærkes, at kommunen tilsyneladende først efterfølgende¹¹⁰ modtog referatet af bestyrelsesmødet i selskabet den 20. april 2022. Det fremgår af dette referat, at direktionen i Odsherred Varme forventede, at udgifterne i Rørvig ville løbe op i 95 – 110 mio. kr. dvs. i værste fald mere end en fordobling af det beløb, der oprindeligt var budgetteret med (50,4 mio. kr.) – og dermed mere end det beløb, der er nævnt i brevet fra 20. april 2022. Det fremgår også af referatet vedrørende Odsherred Syd, at anlægsinvesteringen af en ekstern rådgiver nu blev vurderet til at løbe op i 900 mio. kr. Det fremgår ikke af brevet fra 20. april 2022, at projektet nu var ændret således, at der skulle etableres tre varmegærker i stedet for ét, og at samfundsøkonomien i det ændrede projekt ikke var blevet vurderet på ny, fordi dette ville være dyrt for selskabet og kommunen.

Som nævnt ovenfor i afsnit 5.3 er det et krav i medfør af projektbekendtgørelsen, at de data, der anvendes i et projektforslag, i videst muligt omfang skal afspejle de reelle forhold på det tidspunkt, hvor kommunen skal godkende projektet. Det skal blandt andet ske ved at anvende konkrete lokale data for varmebehov og konkret indhentede tilbud, hvis de adskiller sig fra projektbeskrivelsens data. Derudover antages det, at kommunen i forbindelse med sagens behandling skal inddrage ændringer i de faktiske forhold mellem ansøgningstidspunktet og kommunalbestyrelsens afgørelse.¹¹¹

[Redacted text block]

7.5.2 Ansvarsvurdering

Forvaltningen

Som det fremgår af gennemgangen af retsreglerne (ovenfor i afsnit 5.1.4), er det forvaltningens pligt at sørge for, at sager til behandling er forberedt således, at udvalgene og byrådet har et forsvarligt grundlag at træffe beslutning på. Borgmesteren er den øverst ansvarlige for forvaltningen, og kommunens direktion skal rådgive borgmesteren og sikre et forsvarligt beslutningsgrundlag.

Som nævnt er det på baggrund af det foreliggende skriftlige materiale ikke muligt for os at afdække, hvilken stillingtagen og undersøgelser der blev foretaget for at vurdere, om den indstilling, der var udarbejdet til udvalgene og til byrådet, fortsat var et forsvarligt beslutningsgrundlag efter brevet af 20. april 2022. Dette er baggrunden for, at vi anbefaler, at dette undersøges nærmere, herunder med interviews med de personer, der var involveret i sagens forberedelse.

¹¹⁰ Forvaltningen modtog så vidt ses først i juni 2022 referatet fra bestyrelsesmødet den 20. april 2022. Det skete i forbindelse med ansøgningen om garanti for lån til projektet, se nedenfor i afsnit 7.6

¹¹¹ Mortensen, Bent Ole Gram, m.fl.: Varmeforsyningsloven med kommentarer, 2. udg., 2018, Karnov Group, side 192, og ovenfor i afsnit 5.3.

Det vil herefter kunne konstateres, om forvaltningens forberedelse af sagen var mangelfuld eller behæftet med fejl.

Det er i øvrigt vores opfattelse, at manglende forberedelse af sagen alt andet lige er et forhold, der ikke er af en sådan karakter, at der kan blive tale om erstatningsansvar. For at etablere et sådant ansvar, kræves der en betydelig grad af uagtsomhed.¹¹² Det betyder, at der skal være tale om en væsentlig og klar forsømmelse fra direktionens side. Der er efter vores opfattelse ikke tale om et sådant forhold, vurderet ud fra det tilgængelige skriftlige materiale.¹¹³

Det har afgørende betydning for denne vurdering, at ansvaret for fjernvarmeprojektet grundlæggende er forankret hos ledelsen i Odsherred Varme – ikke i kommunen. Ledelsen af varmeselskabet må formodes at have en ekspertise inden for deres felt, som kommunale embedsmænd ikke kan forventes at besidde. Det er således ledelsen i Odsherred Varme, der havde ansvaret for fjernvarmeprojektet, og et (med-) ansvar for forvaltningen kan kun tænkes i specielle situationer, fx hvor forvaltningen har overhørt udtrykkelige advarsler, forsømt en tilsynspligt eller truffet beslutninger om forsyningsselskabets drift, det ikke tilkommer forvaltningen at træffe.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

På det foreliggende grundlag kan vi ikke udtale os med sikkerhed om, hvorvidt der i denne sammenhæng kan være tale om fejl eller forsømmelser, der bør have betydning for enkeltpersoners ansættelsesforhold.¹¹⁴ På baggrund af de dokumenter, vi har haft til rådighed, er der ikke fundet oplysninger, der taler for at iværksætte disciplinære foranstaltninger mod enkeltpersoner. En mere præcis vurdering af dette spørgsmål vil kræve iværksættelse af en supplerende undersøgelse, der blandt andet kan omfatte interviews af de relevante personer.

¹¹² Se om retspraksis, herunder UfR 2005.1405 V, ovenfor i afsnit 5.6.2.

[Redacted text block]

¹¹⁴ Det bemærkes, at nærværende undersøgelse for så vidt angår ansvar i kommunens forvaltning er begrænset til medlemmer af direktionen.

På det foreliggende grundlag er det således vores konklusion, at forvaltningens håndtering af ansøgningen om projektkendelse muligvis kan give anledning til kritik, idet dette vil kræve en nærmere afdækning, men at der ikke er grundlag for at foretage yderligere i denne relation.

Borgmesteren

Borgmesteren er den øverste ansvarlige for forvaltningen og i denne sammenhæng ansvarlig for, at sager for udvalgene og byrådet er forsvarligt forberedt.

Det gennemgåede materiale giver ikke grundlag for at fastslå, at borgmesteren skulle have modtaget advarsler og oplysninger om projektforslaget fra de implicerede embedsmænd eller andre, der gav hende særlig anledning til at forlange, at der blev foretaget yderligere undersøgelser herom inden godkendelsen, eller at hun i øvrigt personligt har handlet forsømmeligt.

Udvalgsmedlemmer og byrådet

Der er ikke grundlag for at antage, at medlemmerne af Klima- og Miljøudvalget, Økonomiudvalget og/eller byrådet har pådraget sig ansvar eller begået fejl ved at træffe beslutning om endelig godkendelse af projektforslaget den 26. april 2022. Udvalgsmedlemmer og byrådsmedlemmer kan have et selvstændigt ansvar for at sikre, at beslutninger i det relevante forum træffes på baggrund af et forsvarligt forarbejde fra forvaltningens side, men det kan kun være i helt særlige situationer, hvor sagsforberedelsen er åbenlyst mangelfuld, at dette ansvar kan blive realiseret.

Vi har i den forbindelse blandt andet lagt vægt på, at sagen om projektforslaget for det sydlige Odsherred blev behandlet af udvalgene den 5. og 19. april 2022 – dvs. inden brevet fra Odsherred Varme den 20. april 2022, hvor kommunen blev informeret om fordyrelserne i projektøkonomien. Det kan således ikke på baggrund af de skriftlige materiale konstateres, at udvalgsmedlemmerne havde eller burde have haft mistanke herom på dette tidspunkt, og byrådet fik ikke særskilte advarsler om betydningen af selskabets brev af 20. april 2022 fra forvaltningen eller eksterne rådgivere.¹¹⁵ Det kan på baggrund af det skriftlige materiale i sagen derimod lægges til grund, at byrådsmedlemmerne har fulgt de indstillinger og anbefalinger, de har modtaget fra forvaltningen og ledelsen i forsyningsselskabet.

Vi har heller ikke fundet grundlag for at fastslå, at det stod eller burde stå politikerne klart at de – ved at godkende projektforslaget i overensstemmelse med indstillingen fra forvaltningen og udvalgene – tilsidesatte kommunens økonomiske interesser, at de på nogen anden måde har været i ond tro, eller at de har inddraget usaglige hensyn i forbindelse med beslutningen.

Der er således ikke grundlag for at rejse kritik af udvalgs- eller byrådsmedlemmer i denne relation.

¹¹⁵ Det har ikke betydning for ansvarsvurderingen, at byrådsmedlemmerne i et andet omfang blev orienteret om fordyrelserne på et seminar den 1. marts 2022.

Medlemmer af byrådet, der tillige var medlemmer af selskabsbestyrelsen

Det kan derudover stilles det spørgsmål, om medlemmer af byrådet, der tillige var medlemmer af selskabsbestyrelsen, har ifaldt et erstatningsretligt ansvar *under udøvelsen af deres hverv som menige kommunalbestyrelsesmedlemmer*, fx på baggrund af manglende videregivelse af oplysninger om selskabets forhold.

Det bemærkes i den forbindelse, at bestyrelsesmedlemmerne i medfør af selskabslovens § 132 er underlagt tavshedspligt om de oplysninger, de har modtaget i forbindelse med deres hverv. Som beskrevet ovenfor i afsnit 5.2.2, har de i et begrænset omfang ret til at videregive oplysninger til forvaltningen, men de har som udgangspunkt ikke pligt hertil. Da kommunalbestyrelsen ikke har instruktionsbeføjelse over for medlemmerne af selskabets bestyrelse, kan kommunen heller ikke pålægge et bestyrelsesmedlem en almindelig oplysningspligt i forhold til kommunen.

På baggrund af det materiale, vi har haft til rådighed, er det tvivlsomt, om bestyrelsesmedlemmerne, som led i udøvelsen af deres hverv som menige kommunalbestyrelsesmedlemmer, burde have videregivet oplysninger om selskabets forhold til de øvrige byrådsmedlemmer eller til forvaltningen. Dette ville kræve konkret viden af en særlig karakter, som kunne begrunde en informationspligt på trods af tavshedspligten. Der er ikke grundlag for at konstatere, at der var en sådan oplysningspligt.

Som det er beskrevet ovenfor i afsnit 5.2, er det udgangspunktet, at disse byrådsmedlemmer, der er udpeget som medlem af bestyrelsen i et kommunalt ejet selskab, som det klare udgangspunkt ikke er inhabile, når byrådet behandler en sag, hvori selskabet har en interesse i udfaldet af sagen.

I den konkrete sag gælder det særlige, at projektgodkendelsen for det sydlige Odsherred blandt andet vedrørte forsyningsgrænserne for Odsherred Varme, hvilket var af stor betydning for selskabets fremtidige drift. Formanden for bestyrelsen havde efter vores vurdering en sådan interesse i godkendelsen af projektet, at det giver anledning til overvejelse om inhabilitet under sagens behandling.¹¹⁶ Som nævnt i afsnit 7.2 finder vi efter en samlet vurdering, at der ikke er grundlag for at konkludere, at formanden for Odsherred Varme har været inhabil ved byrådets behandling af sagen.

For så vidt angår de menige medlemmer af bestyrelsen i Odsherred Varme er der efter vores opfattelse ikke tvivl om, at de var habile ved deres deltagelse i byrådsmødet den 26. april 2022.

Henset til sagens vigtighed burde byrådet nok ved mødets start have taget stilling til habilitetsspørgsmål.

7.6 Kommunal garanti på 409 mio. kr. til Odsherred Varme (30. juni 2022)

7.6.1 Mangelfuld forberedelse af sagen?

Beslutningen om at stille en kommunal garanti for Odsherred Varmes lånoptagelse i KommuneKredit var en følge af godkendelsen af projektforslaget for Odsherred Syd.

Et kommunalt ejet forsyningsselskab træffer selv beslutning om, hvor og hvorledes selskabet ønsker at finansiere et anlægsprojekt, som byrådet har godkendt. Beslutter forsyningsselskabet sig for at optage lån, og

¹¹⁶ Ankestyrelsens udtalelse af 26. januar 2009 (j.nr. 2007-613/38).

indebærer dette, at der skal stilles en kommunal garanti, skal sagen om den kommunale garantistillelse forelægges kommunalbestyrelsen til dennes godkendelse. Byrådet kan nægte at meddele en garanti, selv om der er meddelt selskabet grønt lys til et givet anlægsprojekt.

Forvaltningen fik i maj 2022 en anmodning om garanti for en del – 40 % – af de anslåede omkostninger til Odsherred Syd-projektet m.m. Forvaltningen anmodede PwC om at foretage en vurdering af den provision, kommunen kunne opkræve for garantien.

PwC bad Odsherred Varme om en række oplysninger, og selskabet besvarede PwC's dataanmodning den 12. maj 2022. Samtidig fremsendte selskabet årsregnskab for selskabet for 2019, 2020 og 2021, et driftsbudget for 2022, en oversigt over anlæg med restlevetid, ydelsesforløb for lån hos KommuneKredit, oversigt over takstudvikling de seneste 5 år og vedtægter for selskabet. Derudover sendte Odsherred Varme den 16. juni 2022 referatet fra bestyrelsesmødet i selskabet den 20. april 2022, hvor der blev truffet en beslutning om at igangsætte projektet i det sydlige Odsherred og en præsentation udarbejdet af Odsherred Forsyning.

Ledelsen i selskabet havde desuden orienteret kommunen om de væsentlige fordyrelser i projektet, inden byrådet traf beslutning om garantistillelse. Forvaltningen var således bekendt med, at forudsætningerne vedrørende anlægsøkonomien i projektforslaget ikke (længere) var retvisende.

Det finansieringsbehov på i alt 1.115 mio. kr., som dannede baggrund for anmodningen om den kommunale garanti, stemte overens med det skøn over anlægsudgifter mv, som fremgår af uddraget fra referatet af bestyrelsesmødet 20. april 2022. Dette uddrag var vedhæftet som bilag i forbindelse med garantisagen i byrådet. Desuden fremgår det af uddraget, at fjernvarmeprojektet i det sydlige Odsherred var ændret, således at der etableres tre varmegærker, mod tidligere forudsat ét, med henblik på at reducere anlægsinvesteringen med 30 mio. kr.

Det følger af det almindelige forvaltningsretlige officialprincip, at kommunen både har ret og pligt til at kræve de oplysninger i forbindelse med en ansøgning, som er nødvendige for at sikre, at beslutningen om garantistillelsen træffes på et oplyst grundlag. Herudover følger det af den almindelige kommunalretlige grundsætning om økonomisk forsvarlighed, at kommunen skal udvise ansvarsbevidsthed i sine økonomiske anliggender, således at der ikke påføres kommunen udgifter eller tab, som kunne være undgået.¹¹⁷

I forbindelse med en sag om kommunal garantistillelse kan det blandt andet indebære, at kommunen må tage stilling til, om det projekt, der skal finansieres, er økonomisk, finansielt og teknisk holdbart. Kommunen skal så vidt muligt afdække og minimere risikoen for, at kommunen senere lider tab ved at garantien aktualiseres. Det vil i den forbindelse altid afhænge af en konkret vurdering, hvilke oplysninger der er nødvendige og relevante i forhold til den enkelte ansøgning.

Det bemærkes, at den omstændighed, at projektet oprindeligt opfyldte betingelserne for at blive godkendt efter projektbekendtgørelsen, ikke er ensbetydende med, at det vil være risikofrit for kommunen efterfølgende at meddele en garanti for selskabet for finansieringen af projektet. Det afgørende for en projektkodkendelse

¹¹⁷ Karsten Revsbech m.fl., Kommunernes opgaver, 4. udg. 2023, Djøf Forlag, side 136.

er således som hovedregel samfundsøkonomien i projektet, og det er ikke det samme som den økonomiske risiko, kommunen påtager sig ved en garantistillelse.¹¹⁸

Spørgsmålet er således, om forvaltningen burde have oplyst sagen mere grundigt, inden der blev udarbejdet en indstilling til Økonomiudvalget og byrådet den 30. juni 2022.

På den ene side støttede forvaltningen sig til vurderingen fra PwC af 23. juni 2022 om selskabets betalingssevne. Revisorerne havde undersøgt Odsherred Varmes økonomiske situation og konkluderede, at selskabet havde en "stærk betalingsevne". PwC var i den forbindelse bekendt med, at anlægsudgifterne ville blive meget større, end det oprindelige projekt havde angivet, men dette ændrede ikke konklusionen. Dette taler for, at forvaltningen dermed havde opfyldt sin pligt til at oplyse sagen.

Til støtte for dette resultat taler også, at kommunen "kun" skulle stille garanti for 40 % af anlægsudgifterne, mens de resterende 60 % blev finansieret på anden vis. Dette skete via en kredit i "selskabets bank". Den kreditgivende bank var Nordea, og kommunen blev ikke blandet ind i sikringen af denne kredit. Det har senere vist sig, at kreditten i Nordea blev sikret ved selvskyldnerkaution fra moderselskabet Odsherred Forsyning, men dette vidste forvaltningen – så vidt ses – ikke i juni 2022.¹¹⁹

Desuden kan det anføres, at det isoleret set ikke var et faresignal, at anlægsudgifterne i Odsherred Syd nu blev anslået til et større beløb end tidligere angivet, hvis dette skyldtes, at der var flere forbrugere end forventet, der skulle kobles på fjernvarmenettet. Selskabet havde i den forbindelse oplyst, at de øgede anlægsudgifter ikke ville vælte selskabets økonomi, og at de heller ikke ville føre til højere takster for forbrugere.

På den anden side burde oplysningerne om de væsentlige fordyrelser i projektet, som kommunen blev informeret om ved Odsherred Forsynings brev af 20. april 2022 og ved den efterfølgende korrespondance, have manet til forsigtighed i forbindelse med behandlingen af garantisagen. Der kan i denne forbindelse henvises til bemærkningerne ovenfor i afsnit 7.5. Selv om Odsherred Kommune ikke var i besiddelse af oplysninger i forbindelse med garantisagen, der indikerede en risiko for, at garantien ville blive aktualiseret, var der sådanne oplysninger til stede, at forvaltningen – set i bagklogskabens lys – burde have foranlediget at sagen blev oplyst mere detaljeret, inden garantien blev meddelt.

I den forbindelse kunne det hævdes, at erklæringen fra PwC ikke havde til formål at belyse udviklingen i fjernvarmeprojektet, men alene at anslå størrelsen af den rimelige provision, som kommunen var forpligtet til at opkræve.

Efter en samlet vurdering af de omstændigheder, der er nævnt ovenfor, er det vores opfattelse, at forvaltningen ikke begik egentlige fejl i forbindelse med forberedelsen af garantisagen. Konklusionen er – som de øvrige konklusioner i denne redegørelse – baseret alene på de skriftlige kilder, Odsherred Kommune har

¹¹⁸ De samfundsøkonomiske analyser vurderer systematisk et projekts samfundsmæssige fordele og ulemper. Beregningerne af den samfundsøkonomiske rentabilitet laves i den forbindelse på baggrund af fastsættelse af en række parametre, såsom investeringsomkostninger, brændselspriser, elpriser, forventet levetid for investeringer, salg af el mv. Endvidere værdisættes projektets miljømæssige eksternaliteter, herunder også omkostningen ved CO₂-udledning.

¹¹⁹ Jf. nedenfor i afsnit 7.11.2.

stillet til rådighed. Vi må i sagens natur tage forbehold for, at der kan være oplysninger af betydning for vurderingen, der ikke er indeholdt i vort materiale.¹²⁰

Henset til sagens vigtighed burde byrådet nok ved mødets start have taget stilling til disse habilitetsspørgsmål.

7.6.2 Ansvarsvurdering - garantistillelse

Forvaltningen og borgmesteren

Som følge af vores konklusion, hvorefter der ikke er begået egentlige fejl i forbindelse med forberedelse af garantisagen, finder vi ikke grundlag for at udtale kritik af forvaltningen i denne sammenhæng.

Vi har ikke fundet oplysninger, der indikerer, at borgmesteren skulle have modtaget advarsler og oplysninger fra de ansvarlige embedsmænd eller andre, der gav borgmesteren anledning til at forlange, at der blev foretaget yderligere undersøgelser herom inden garantistillelsen.

Økonomiudvalget og byrådet

Der ikke er grundlag for at hævde, at medlemmerne af Økonomiudvalget eller byrådet har pådraget sig et erstatningsretligt ansvar eller i øvrigt begået fejl i forbindelse med byrådets beslutning om at meddele Ods herred Varme en kommunegaranti på 409,6 mio. kr. den 30. juni 2022.

Kommunalbestyrelsesmedlemmerne fulgte den indstilling, de modtog fra forvaltningen, og der er ikke indikationer i det gennemgåede materiale eller optagelserne fra byrådsmødet, der viser, at de blev advaret af forvaltningen eller en ekstern rådgiver. Tværtimod blev udvalget og byrådet rådgivet af forvaltningen til at godkende garantien, og PwC's notat af 23. juni 2022 indgik i beslutningsgrundlaget.¹²¹ Der er ikke noget, der tyder på, at de folkevalgte politikere kendte til Rambølls vurdering af risikoen ved fjernvarmeprojektet.

Vi vurderer desuden, at Økonomiudvalget og byrådets beslutning om at meddele en kommunegaranti på det foreliggende grundlag ikke indebar en åbenbar tilsidesættelse af rammerne for det skøn, der tilkom Økonomiudvalget og byrådet ved afgørelsen af, om der forelå et forsvarligt beslutningsgrundlag i sagen.

¹²⁰ [REDACTED]

¹²¹ Der kan blandt andet henvises til Indenrigsministeriets skrivelse af 13. september 1989 (j.nr. 1988/1138/0500-1). I sagen var der tale om, at kommunen havde solgt nogle ejendomme under markedsprisen, uden at kommunalbestyrelsen havde sikret sig, at kommunale interesser faktisk blev tilgodeset ved salget. Blandt andet under hensyn til at der under sagens behandling i byråd og stående udvalg ikke forelå udtalelser - hverken fra den kommunale forvaltning eller fra andre kommunalbestyrelsesmedlemmer - om mulige betænkeligheder ved salg til andre end højstbydende, blev 12 byrådsmedlemmer, som havde stemt for beslutningen, ikke fundet erstatningsansvarlige.

Medlemmer af byrådet, der tillige var medlemmer af selskabsbestyrelsen

Som det også er anført i afsnit 7.5 kan det som det klare udgangspunkt ikke kræves af medlemmer af byrådet, der tillige var medlemmer af selskabsbestyrelsen, at de som led i udøvelsen af deres hverv som menige kommunalbestyrelsesmedlemmer skal videregive oplysninger om selskabets forhold til kommunen.

Uanset at den kommunale garanti er en gensidigt bebyrdende aftale, finder vi ikke, at der er grundlag for at konstatere, at der forelå inhabilitet, da de kommunalt valgte bestyrelsesmedlemmer i Odsherred Forsyning-koncernen deltog i behandlingen af garantisagen i byrådet. Formanden for bestyrelsen vil i en sådan sag ofte skulle anses for at have en sådan interesse i projektet og garantien, at vedkommende afhængig af omstændighederne skal anses for inhabil under sagens behandling.¹²² Efter vores opfattelse kræver inhabilitet også i denne situation særlige holdepunkter, og vi finder derfor ikke, at der er grundlag for at konkludere, at formanden for Odsherred Varme var inhabil ved byrådets behandling af garantisagen. Vi henviser til vores vurdering i afsnit 7.2.

Det bemærkes, at det ikke har været muligt at konstatere med fuldstændig klarhed, hvorvidt at de kommunalt valgte bestyrelsesmedlemmer, herunder formanden, deltog i behandlingen af garantisagen i byrådet den 30. juni 2022. Det kan i optagelserne fra byrådsmødet konstateres, at der var tale om et virtuelt byrådsmøde via Teams, og det kan ikke ud fra optagelserne konstateres, hvorvidt de kommunalt valgte bestyrelsesmedlemmer deltog i mødet. I referatet fra byrådsmødet er der imidlertid ikke oplyst om nogen fraværende, herunder at nogen skulle have erklæret sig inhabile i sagen, hvorfor det må lægges til grund, at dette ikke har været tilfældet.

Det kan dog på baggrund af optagelserne fra byrådsmødet konstateres, at de pågældende byrådsmedlemmer ikke ytrede sig under behandlingen af sagen. Henset til at garantisagen i øvrigt blev vedtaget enstemmigt, kan bestyrelsesformandens eventuelle deltagelse i byrådsmødet ikke anses for at have været afgørende for udfaldet af sagen,¹²³ og vi finder derfor – uanset om det var blevet lagt til grund, at formanden var inhabil – ikke grund til, at der foretages yderligere i anledning heraf.

7.6.3 Fik kommunen alle relevante oplysninger forud for garantistillelsen

Det fremgår af kommissoriet for advokatundersøgelsen pkt. 6, at kommunen har anmodet om en vurdering af, hvorvidt ledelsen i Odsherred Varme havde givet forvaltningen alle relevante oplysninger forud for behandlingen af garantistillelsen den 30. juni 2022.

Som det fremgår ovenfor i afsnit 6.6.1 antog kommunen i maj 2022 PwC til – som sagkyndig rådgiver – at foretage en kreditvurdering af Odsherred Varme. Til brug for denne vurdering anmodede PwC selskabet om en lang række oplysninger, og det fremgår, at revisorerne modtog det materiale, de havde bedt om. Det bemærkes, at PwC ikke spurgte ind til udviklingen i fjernvarmeprojektets økonomi, og at selskabet følgelig heller ikke gav revisorerne oplysninger herom (i form af det target-budget, der på dette tidspunkt var det aktuelle, eller lignende). Som udgangspunkt må selskabets direktion antages med føje at have kunnet gå ud fra, at PwC ville anmode om alt materiale, som de fandt relevant. På denne vis kan det siges, at forvaltningen

¹²² Ankestyrelsens udtalelse af 26. januar 2009 (j.nr. 2007-613/38).

¹²³ Jf. UfR 2002.1325 Ø.

via PwC fik de oplysninger, der forud for beslutningen den 30. juni 2022 af revisorerne blev anset for relevante – for det spørgsmål, de skulle besvare, nemlig størrelsen af en markedskonform provision for garantien.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

En nærmere besvarelse af dette spørgsmål kræver i øvrigt, at de oplysninger, kommunen faktisk modtog i forbindelse med selskabets ansøgning om garanti, sammenholdes med al den viden, selskabets ledelse (direktion og bestyrelse) havde på det samme tidspunkt. Dette forudsætter således en mere detaljeret gennemgang af interne oplysninger fra selskabet, som også vil omfatte materiale, som vi ikke har haft adgang til som led i undersøgelserne for kommunen og gennemførelse af interviews med de daværende ledelsesmedlemmer.

7.7 Godkendelse af tillæg til projektforslaget om Odsherred Syd

Som det fremgår af fremstillingen i afsnit 6.8, blev tillægget til projektforslaget for de sydlige Odsherred, der var udarbejdet af Odsherred Varmes rådgivere i april 2023, behandlet og godkendt administrativt af forvaltningen i kommunen.

Forvaltningen inddrog i den forbindelse assistance fra kommunens egne rådgiver, Rambøll, i forbindelse med behandlingen af tillægget. Rambøll rådgav i den forbindelse forvaltningen om, at der var anledning til at rejse bekymring vedrørende de selskabsøkonomiske beregninger, men at tillægget kunne godkendes.

På baggrund af det gennemgåede materiale finder vi således ikke, at forvaltningen begik fejl i forbindelse med godkendelsen af tillægget til projektforslaget for det sydlige Odsherred.

Selv om forvaltningen – også set i bagklogskabens lys – kunne have været mere omhyggelige i opfølgningen på bekymringerne om selskabsøkonomien, giver dette forhold efter vores opfattelse ikke anledning til kritik af forvaltningen.

Tillægget blev ikke behandlet af byrådet eller de politiske udvalg. Der er dermed ikke grundlag for et erstatningsretligt ansvar eller i øvrigt anledning til kritik af byråds- eller udvalgsmedlemmerne i den sammenhæng.

7.8 Kommunal garanti for yderligere anlægsudgifter – oktober 2023

7.8.1 Mangelfuld forberedelse af sagen?

Beslutningen om at stille en kommunal garanti for Odsherred Varme den 31. oktober 2023 skete på baggrund af Odsherred Varmes anmodning herom i september 2023. Anmodningen blev behandlet sammen med en anmodning om garanti for lån til opførelse af det nye domicil (idet denne anmodning blev udskudt til byrådsmødet i november, jf. afsnit 6.9.2).

Forvaltningen modtog en anmodning om en kommunegaranti for en række – allerede afholdte – udgifter i Odsherred Varme, hvor der var opstået et finansieringsbehov. Det nærmere grundlag for selskabets finansieringsbehov fremgik af et uddrag fra et referat af et bestyrelsesmøde i Odsherred Varme. Det fremgik af dette uddrag, at det samlede finansieringsbehov var indregnet i det daværende takstniveau og derfor ikke ville påvirke de aktuelle takster. Desuden fremgik det af referatet, at det øgede omfang af anlægsinvesteringer i Rørvig og Stårup blandt andet skyldtes, at der var tilsluttet flere kunder end forudsat.

I det skriftlige materiale, som vi er i besiddelse af, kan det ikke konstateres, at kommunen på dette tidspunkt var informeret om økonomiske udfordringer i Odsherred Varme eller havde modtaget andre oplysninger, der indikerede en risiko for, at garantien ville blive aktualiseret. Sådanne oplysninger fik forvaltningen først i slutningen af november 2023. Desuden støttede forvaltningen sig til vurderingen fra PwC af 18. oktober 2023 om selskabets betalingsevne, hvoraf det fremgik, at Odsherred Varme ikke var en kriseramet virksomhed, og at selskabet havde en "stærk betalingsevne".

7.8.2 Ansvarsvurdering

Forvaltningen og borgmesteren

Efter en samlet vurdering af de omstændigheder, der er nævnt ovenfor, er det vores vurdering, at forvaltningen ikke begik fejl i forbindelse med forberedelsen af garantisagen i oktober 2023. Som følge heraf finder vi ikke grundlag for at udtale kritik af forvaltningen i denne sammenhæng.

Vi har heller ikke fundet oplysninger, der indikerer, at borgmesteren skulle have modtaget advarsler og oplysninger fra de ansvarlige embedsmænd eller andre, der gav borgmesteren anledning til at forlange, at der blev foretaget yderligere undersøgelser herom inden garantistillelsen.

[Redacted text block]

Økonomiudvalget og byrådet

Vi finder ikke grundlag for at konkludere, at medlemmerne af Økonomiudvalget eller byrådet har pådraget sig et erstatningsretligt ansvar eller i øvrigt begået fejl i forbindelse med byrådets beslutning om at meddele Odsherred Varme en kommunegaranti på 45,52 mio. kr. den 31. oktober 2023.

Kommunalbestyrelsesmedlemmerne fulgte den indstilling, de modtog fra forvaltningen, og der er ikke indikationer i det gennemgåede materiale eller optagelserne fra byrådsmødet, der viser, at de blev advaret af

forvaltningen eller en ekstern rådgiver. Tværtimod blev udvalget og byrådet rådgivet af forvaltningen til at godkende garantien, og PwC's notat af 18. oktober 2023 indgik i beslutningsgrundlaget.

Vi vurderer desuden, at Økonomiudvalget og byrådets beslutning om at meddele en kommunegaranti på det foreliggende grundlag ikke indebar en åbenbar tilsidesættelse af rammerne for det skøn, der tilkom Økonomiudvalget og byrådet ved afgørelsen af, om der forelå et forsvarligt beslutningsgrundlag i sagen.

Medlemmer af byrådet, der tillige var medlemmer af selskabsbestyrelsen

Som det også er anført tidligere, kan det som det klare udgangspunkt ikke kræves af medlemmer af byrådet, der tillige var medlemmer af selskabsbestyrelsen, at de som led i udøvelsen af deres hverv som menige kommunalbestyrelsesmedlemmer, skal videregive oplysninger om selskabets forhold til kommunen.

Uanset at den kommunale garanti er en gensidigt bebyrdende aftale, finder vi ikke, at der er grundlag for at konstatere, at der forelå inhabilitet, da de kommunalt valgte bestyrelsesmedlemmer i Odsherred Forsyning-koncernen deltog i behandlingen af garantisagen i byrådet. Det samme gælder her også for så vidt angår bestyrelsens formand. Vi henviser til vores vurdering i afsnit 7.2.

7.9 Forsyningens beslutninger om det nye domicilbyggeri

7.9.1 De relevante beslutninger i bestyrelsen

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

7.10 Godkendelse af byggeriet af nyt domicil og garanti for låntagning

7.10.1 Kommunens garantistillelse til domicilbyggeriet

Som det er beskrevet ovenfor i afsnit 6.12.2, godkendte byrådet den 28. november 2023 byggeriet af et nyt domicil, ligesom byrådet besluttede at yde kommunegaranti for 110 mio. kr. til opførelse af byggeriet. Spørgsmålet er, om forvaltningen eller byrådet kan siges at have handlet ansvarspådragende eller i øvrigt at have begået fejl ved disse beslutninger, når det i dag ligger klart, at såvel Odsherred Forsyning som Odsherred Varme på dette tidspunkt var i store, økonomiske problemer.

Som tidligere nævnt har vi i denne redegørelse lagt til grund, at forvaltningen og borgmesteren den 24. november 2023 blev orienteret om, at anlægsudgifterne til fjernvarmeprojektet var blevet meget større end budgetteret, men at de først 8. marts 2024 fik oplysninger om de økonomiske problemers fulde omfang.

Den 24. november 2023 orienterede [REDACTED] således byrådsmedlemmerne om udfordringerne med fjernvarmudrulningen i det sydlige Odsherred, men efter vores vurdering indeholdt denne orientering ikke oplysninger, der gav kommunen indtryk af, at et økonomisk sammenbrud i Odsherred Forsyning-koncernen var en nærliggende mulighed.

I fortsættelse af ovenstående orienterede [REDACTED] byrådet om, at PwC vurderede, at udfordringerne inden for fjernvarmeprojektet ikke påvirkede den beregnede garantiprovision på 0,55 % for domicilbyggeriet. Dette byggede på en antagelse om, at Odsherred Varme også fremadrettet kunne imødekomme sine finansielle forpligtelser.

Den 28. november 2023 blev der afholdt et temamøde mellem Odsherred Forsyning og byrådet, hvor byrådet blev orienteret om udfordringerne i Odsherred Varme.¹²⁶

Samme dag behandlede Økonomiudvalget og byrådet ansøgningen om garanti. Det fremgår af sagsfremstillingen i referatet fra byrådsmødet, at domicilbyggeriet samt finansiering heraf var godkendt af bestyrelsen i Odsherred Forsyning. Bestyrelsen havde besluttet at anmode om kommunegaranti på 110 mio. kr., og at Odsherred Forsyning havde tilkendegivet, at selskabet ville kautionere for lånet til Odsherred Forsyningsservice A/S. Det anføres ligeledes, at kommunegarantien løbende blev pålagt en garantiprovision på 0,55 %, og at det var en forudsætning herfor, at Odsherred Forsyning kautionerede for lånet i KommuneKredit. Det blev

¹²⁵ Peer Schaumburg-Müller, *Kapitalselskaber – aktie- og anpartsselskaber*, 9. udgave 2020, s. 727.

¹²⁶ Det skriftlige materiale indeholder ikke oplysninger om, hvilke specifikke informationer byrådet fik på dette møde.

anført, at kreditvurderingen af Odsherred Forsyningservice A/S var udarbejdet af PwC og fastsat efter markedsvilkår. Byrådet blev i den forbindelse forelagt kreditvurderingen og en beskrivelse af projektet.

På det foreliggende grundlag finder vi, at der ikke er grundlag for at kritisere, at forvaltningen indstillede til Økonomiudvalget og byrådet, at den ansøgte garanti blev bevilget. Vi har lagt vægt på, at det materiale, byrådet blev præsenteret for, ikke indeholdt advarsler om, at det skulle gå imod kommunens interesser eller være økonomisk uforsvarligt at godkende garantien. Byrådet behandlede sagen i overensstemmelse med indstillingen fra forvaltningen. Desuden var byrådet bekendt med PwC's vurdering af, at forholdene i fjernvarmeprojektet ikke havde betydning for kreditvurderingen af Odsherred Forsyningservice A/S. Byrådet har efter vores vurdering truffet beslutningen på et forsvarligt grundlag.

Ud fra det tilgængelige materiale er der ikke grundlag for at antage, at borgmesteren eller forvaltningen i øvrigt har været forelagt oplysninger, der burde have givet anledning til at foretage yderligere undersøgelser i forbindelse med byrådets behandling af garantien den 28. november 2023. Vi vurderer derfor, at borgmesteren og kommunaldirektøren ikke har begået fejl eller udvist forsømmelse og, at de ikke har tilbageholdt relevant materiale fra byrådet eller lignende.

Det bemærkes, at det fremgår af de dokumenter, der fulgte ansøgningen om godkendelse af lånoptagelse og garanti, at Odsherred Forsyningservice A/S påbegyndte opførelsen af domicilet på en grund, som Odsherred Varme var tinglyst ejer af, uden at der forinden var indgået en lejeaftale. Dette forhold blev senere afklaret juridisk, og vi har ikke kendskab til, at forholdet skulle have ført til et tab for Odsherred Forsyningskoncernen eller kommunen.

Efter byrådsmødet den 28. november 2023, hvor byrådet godkendte at stille garanti for Odsherred Forsyningservice A/S' lån hos KommuneKredit, blev forvaltningen opmærksom på, at Odsherred Kommune formodentlig ikke havde den nødvendige hjemmel til at stille garanti for en del af lånet.¹²⁷ Der er tale om en problemstilling af teknisk juridisk karakter, som uden problemer blev håndteret ved genbehandlingen af garantien. Vi finder ikke, at forholdet giver grundlag for kritik af forvaltningen eller andre.

Der har i perioden efter den 9. april 2024 været truffet en fornyet beslutning om garantistillelse, ligesom der, som det fremgår af hændelsesforløbet, har været en del korrespondance om domicilbyggeriet. Det falder uden for undersøgelsens kommissorium at tage stilling til beslutninger, der tidsmæssigt ligger uden for den undersøgte periode. Generelt kan vi dog sige, at baseret på de oplysninger, som er gengivet i hændelsesforløbet, er det vanskeligt at se, at kommunen skulle have krævet domicilbyggeriet standset.

¹²⁷ En kommune kan med hjemmel i vandsektorlovens § 16, stk. 1, stille garanti for lån til anlægsudgifter til et vandselskab, når lånet kan indregnes i vandselskabets takster. Dette kan ske for lån med en løbetid på op til 40 år for investeringsudgifter jf. lånebekendtgørelsens § 12, stk. 4. Vandsektorloven indeholder dog umiddelbart ingen hjemmel til, at en kommune kan stille garanti for et serviceselskab, der servicerer et vandselskab. Der var derimod hjemmel i § 2 d, stk. 1, i varmforsyningsloven til, at kommunen kunne stille garanti over for et serviceselskab for den del af lånet, der vedrørte service til Odsherred Varme.

7.11 Kommunens rolle som ejer af Odsherred Forsyning-koncernen

7.11.1 Kommunens "ejertilsyn" med Odsherred Forsyning-koncernen

Odsherred Kommune er enekapitalejer af Odsherred Forsyning, der er organiseret som et aktieselskab og dermed er omfattet af selskabsloven. Der kan ikke af selskabsloven udledes en tilsynspligt for kommunen.

Kommunen skal i sin rolle som aktionær følge det almindelige princip om økonomisk forsvarlig forvaltning. Den daværende velfærdsminister gengav i et svar i Folketinget konklusionen for så vidt angår ejertilsyn på følgende måde:¹²⁸

"Dette må antages at indebære, at kommunalbestyrelsen har pligt til at udøve et overordnet økonomisk tilsyn med de selskaber, som kommunerne deltager i. Som udgangspunkt kan dette tilsyn tage udgangspunkt i de oplysninger, selskabet er forpligtet til at offentliggøre. Endvidere må det antages, at kommunalbestyrelsen efter omstændighederne kan være forpligtet til at udnytte eventuelle særlige adgange til at skaffe sig yderligere oplysninger, hvis de oplysninger om den økonomiske udvikling i selskabet, som er forelagt kommunalbestyrelsen, giver grund til at frygte, at kommunens midler i selskabet er truet. Muligheden for eventuelt at reagere over for selskabet med de midler, der står til rådighed, vil afhænge af ejerandelen."

I forhold til Odsherred Forsyning kan vi af materialet i sagen se, at kommunen har forsøgt at sikre kommunens ejerinteresser:

- Økonomiudvalget og byrådet har årligt behandlet og godkendt regnskabet for Odsherred Forsyning (bemyndigelse til, at borgmesteren kan stemme på generalforsamlingen).
- Byrådet vælger 5 medlemmer til bestyrelsen i Odsherred Forsyning (via generalforsamlingen).
- Der er i materialet omtalt halvårsmøder med Forsyningen (vi har dog ikke kunne konstatere, om disse er gennemført samt hvem der har deltaget i møderne).
- Det følger af vedtægterne for Odsherred Forsyning og Odsherred Varme, at selskabsbestyrelsen er forpligtet til løbende at orientere aktionærerne om forhold, der er af væsentlig økonomisk eller politisk betydning, herunder om hændelser, der medfører større fravigelser i tidligere udmeldte forventede økonomiske resultater, at aktionærerne kan indhente yderligere information herunder om selskabets økonomiske udvikling, om centrale strategiske overvejelser mv. samt at der afholdes orienterende møder mellem aktionærerne og bestyrelsen efter nærmere aftale.
- Vedtægterne for Odsherred Forsyning og Odsherred Varme indeholder derudover bestemmelser, der sikre, at Odsherred Kommune (via generalforsamlingen i Odsherred Forsyning) skal godkende beslutninger om salg af hele eller væsentlige dele af selskabets virksomhed, indgåelse af længerevarende og væsentlige strategiske alliancer eller andre permanente strategiske samarbejder med ikke-koncernforbundne virksomheder, optagelse af nye medejere, udlodning af udbytte, selskabets strategiske udvikling, herunder fastsættelse af mål for kvalitet, kundeservice og miljø, og kontrakter mellem selskabet og Odsherred Kommune om selskabets drift.

¹²⁸ Velfærdsministerens svar af 25. september 2008 på spørgsmål nr. 154 stillet af Folketingets Kommunaludvalg. Se også ovenfor i afsnit 5.4

Derudover har kommunen i forbindelse med konkrete godkendelser, fx garantistillelser, fået oplysninger om Odsherred Varme og Odsherred Forsynings økonomi.

Odsherred Kommune har således i forholdet til Odsherred Forsyning-koncernen indrettet sig på en måde, hvor der påhviler ledelsen i Odsherred Forsyning-koncernen en pligt til at orientere om væsentlige forhold, herunder navnlig økonomiske forhold af betydning for kommunen. Derudover har kommunen i vedtægterne for selskaberne sikret sig en ret til at indhente yderligere information.

Det er på denne baggrund vores vurdering, at kommunen har indrettet sit tilsyn med Odsherred Forsyning-koncernen på den måde, en almindelig, fornuftig ejer af et selskab vil gøre. Der er herunder i Odsherred Varmes og Odsherred Forsynings vedtægter og i den vedtagne ejerstrategi bestemmelser, der skal sikre, at kommunen orienteres om hændelser af væsentlig økonomisk eller politisk betydning, så der er mulighed for at gribe ind. Det må endvidere antages, at der mellem Odsherred Forsyning og kommunen har været enighed om principperne for orientering og involvering, som fremgår af ejerstrategien, idet denne ifølge sagsfremstillingen fra den politiske behandling i kommunen er udarbejdet af Odsherred Forsyning, som tillige har ejerstrategien offentliggjort på Odsherred Forsynings hjemmeside.

I forhold til byrådets tilsyn med Odsherred Varme er der tale om, at byrådet har skulle føre tilsyn med, at Odsherred Varmes kollektive varmforsyningsanlæg er etableret og drives i overensstemmelse med meddelte projektkendelser. Byrådet har derimod ikke i medfør af varmforsyningsloven hjemmel til at føre et regnskabsmæssigt tilsyn, ligesom at tilsynet med, at priser og vilkår er rimelige og i overensstemmelse med varmforsyningslovens prisbestemmelser, varetages af Forsyningstilsynet og dermed ikke af byrådet/Odsherred Kommune.

Der er således ikke på baggrund af det modtagne materiale og oplysninger grundlag for at udtale kritik af kommunens ejertilsyn med Odsherred Forsyning og Odsherred Varme.

7.11.2 Ejerstrategi

7.11.2.1 Er kautionsforpligtelser omfattet af ejerstrategien?

Odsherred Kommunes byråd har vedtaget en ejerstrategi for Odsherred Forsyning, som har til formål at give forsyningens bestyrelse og direktion et klart billede af ejerkommunens forventning til selskabets løbende udvikling.¹²⁹

En ejerstrategi er et styringsinstrument af politisk karakter, der ikke er retligt bindende, hverken for selskabet eller for ejeren/-ejerne.¹³⁰

Ejerstrategien indeholder følgende bestemmelser, som har relevans for samarbejdet og oplysningspligten mellem forsyningsselskabets ledelse og kommunen:

¹²⁹ Ejerstrategien findes på Odsherred Forsynings hjemmeside. Ejerstrategien er vedtaget af byrådet den 28. maj 2019, og byrådet har vedtaget en tilføjelse den 15. december 2020.

¹³⁰ Rikke Søgaard Berth, 2. udgave, Kommunale aktieselskaber, 2021, side 180. Det samme er påpeget i høringsvar fra Odsherred Forsyning-koncernens tidligere adm. direktør.

"Forsyningen skal ...

➤ *Sikre at der gennem gensidig koordinering og orientering mellem Forsyning og kommune opnås størst mulig synergi og effektivitet i beslutninger og projekter, med fokus på kundens helhedsoplevelse af Odsherred Kommune og Odsherred Forsyning." (side 2)*

"Dialog og samarbejde mellem Forsyning og Kommune

Forsyningen forventes at indgå som en aktiv partner for Odsherred Kommune, i et gensidigt forpligtende samarbejde om kommunens og Forsyningens opgaver og mål.

Forsyningen og kommunen er forpligtede til løbende at informere hinanden åbent om forhold, der må antages at have interesse for den anden part. Fra begge parter side tilstræbes det, at informere hinanden så tidligt som muligt ud fra et princip om "ingen overraskelser", således at der ikke opstår u hensigtsmæssige dilemmaer.

Årligt afholdes dialog mellem parterne, som sikrer, at retning og mål er afstemt. Drøftelse sker på administrativt og politisk niveau. Eksempelvis et temamøde med Byrådet, Miljø- og Klimaudvalget eller lign.

Årligt godkendes årsregnskab af byrådet og der afholdes generalforsamling. Efter budgetlægning og inden opstart af et nyt år, skal takster for vand og spildevand legalitetsgodkendes." (side 2)

"Væsentlige beslutninger

Odsherred kommune lægger vægt på, at væsentlige beslutninger om Odsherred Forsynings forhold ikke implementeres, før kommunen som ejer er orienteret om beslutningen og har haft mulighed for at udtale sig med vurdering. Som eksempler på væsentlige beslutninger kan nævnes:

➤ *Oprettelse af datterselskaber eller helt/delvist salg af datterselskaber.*

➤ *Beslutninger, der har bloktilskudsmæssige konsekvenser for kommunen." (side 2, vores understregning)*

"Odsherred Forsyning skal drive den grønne omstilling mod en reduceret CO2 udledning fra opvarmningen af boliger i tætbebyggede olie- og gasopvarmede områder i Odsherred kommune og skal etablere og drifte kollektiv varmforsyning, som f.eks. fjernvarme, i de områder, hvor der kan opnås en samfundsøkonomisk gevinst og tilstrækkelig frivillig tilslutning fra boligernes ejere." (side 3)

"God selskabsledelse

Bestyrelsen skal sikre, at Odsherred Forsyning A/S drives økonomisk forsvarligt med udgangspunkt i de definerede fokusområder i denne ejerstrategi. Som ejer forventer kommunen at blive inddraget, såfremt der sker væsentlige ændringer i forudsætningerne for økonomi og drift jf. DANVA's kodeks for god selskabsledelse.

Kommunen forventer, at Odsherred Forsyning løbende har opfølgning på kvalitet, miljø og arbejdsmiljø, samt en dokumenteret styring af investeringer og en effektiv udnyttelse af selskabets ressourcer på kort og lang sigt." (side 4)

Ejerstrategien henviser til kodeks for god selskabsledelse.¹³¹

Det er vores vurdering, at selvskyldnerkautionen var omfattet af ejerstrategiens bestemmelse om, at kommunen som ejer skal orienteres om væsentlige beslutninger og have mulighed for at udtale sig om sin vurdering. Vi lægger herved vægt på størrelsen af lånet, som der stilles selvskyldnerkaution for, og konsekvenserne for koncernen ved misligholdelse af lånet.

Det bemærkes, at det ikke er kommunens ansvar som ejer at sikre mod de økonomiske vanskeligheder, som opstod i Odsherred Varme. Det er derimod kommunens ansvar at udøve sine beføjelser på generalforsamlingen, herunder vælge medlemmer til bestyrelsen og fastsætte rammerne for koncernens virksomhed. Efter vores opfattelse har Odsherred Kommune på en relevant måde og i tilstrækkeligt omfang sikret sig, at kommunen kunne varetage sine ejerbeføjelser og dermed som ejer handle økonomisk forsvarligt. Kommunen har udover ejerstrategien fastsat specifikke bestemmelser i forsyningsselskabernes vedtægter om, at kommunen skal inddrages.¹³²

7.11.2.2 Har Odsherred Forsyning generelt afgivet oplysninger korrekt og rettidigt vedrørende væsentlige beslutninger?

Det fremgår, som nævnt ovenfor, af Odsherred Forsynings ejerstrategi, at Odsherred Forsyning ikke skal implementere væsentlige beslutninger, før kommunen som ejer er orienteret om beslutningen og har haft mulighed for at udtale sig. Det fremgår desuden, at Odsherred Forsyning og kommunen skal være forpligtede til løbende at informere hinanden åbent om forhold, der må antages at have interesse for den anden part, og at man arbejder ud fra et princip om "ingen overraskelser".

Det bemærkes i den forbindelse, at Odsherred Forsyning indgik en selvskyldnerkaution med Nordea, som har medført, at Odsherred Forsyning hæfter for Nordeas lån til Odsherred Varme. Der er i den forbindelse tale om kaution for et større lån, som efter vores vurdering var omfattet af ejerstrategien, jf. ovenfor.

Det fremgår ikke af det skriftlige materiale i sagen, at Odsherred Forsyning orienterede kommunen om beslutningen om at indgå kautionen eller gav kommunen mulighed for at udtale sig med sin vurdering, hvilket var i strid med ejerstrategien.

████████████████████████████████████████████████████████████████████████████████
████████████████████████████████████████████████████████████████████████████████
████████████████████████████████████████████████████████████████████████████████

¹³¹ Kodeks for god selskabsledelse i kommunale forsyningsselskaber, 7. juli 2017, som er udarbejdet af DANVA, Danske Vandværker, Dansk Affaldsforening og Dansk Fjernvarme.

¹³² Dette gælder for eksempel i punkt 5.10 i vedtægterne for Odsherred Forsyning: "Bestyrelsen er forpligtet til løbende at orientere aktionærerne om forhold, der er af væsentlig økonomisk eller politisk betydning, herunder om hændelser, der medfører større fravigelser i tidligere udmeldte økonomiske resultater." En tilsvarende bestemmelse findes i vedtægterne for Odsherred Varme, punkt 4.10.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

7.11.2.3 De forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer i vandselskabernes adgang til oplysninger om de øvrige koncernselskaber

I perioden fra den 25. maj 2021 til den 9. april 2024 bestod bestyrelsen i Odsherred Forsyning-koncernen af en sammenfaldende bestyrelse for hele koncernen med undtagelse af to forbrugerrepræsentanter i Odsherred Vand A/S og Odsherred Spildevand A/S, som ikke var en del af bestyrelsen i moderselskabet eller de øvrige selskaber i koncernen.

Baseret på referaterne fra bestyrelsesmøderne i Odsherred Forsyning-koncernen ser det ud til, at bestyrelsesmøderne er blevet afholdt samlet for koncernselskaberne. Referaterne angiver, hvem der har deltaget i de enkelte møder. I den forbindelse bemærker vi, at der ikke er nogen indikation i referaterne på, at de forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer kun skulle have deltaget i en begrænset del af møderne. Vi lægger ved vurderingen blandt andet vægt på, at dagsordenerne har været struktureret med en blanding af "fællespunkter" og punkter vedrørende kun enkelte selskaber i koncernen.

Der er således efter vores opfattelse en stærk formodning for, at de forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer i vandselskaberne i praksis har deltaget under hele bestyrelsesmøderne – også for så vidt angår forhold om de øvrige koncernselskaber.

Vi bemærker imidlertid, at det som udgangspunkt må være op til de enkelte selskabers bestyrelser at afgøre, hvilke oplysninger der skal videregives til personer uden for bestyrelsen, og hvilke personer der skal tillades at deltage i bestyrelsesmøder som gæst/tilhører.¹³³ Der er ingen indikationer på, at de forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmers adgang til oplysninger eller deltagelse i møder har medført et tab.

¹³³ Paul Krüger Andersen, Aktie- og anpartsselskabsret, 16. udgave, 2024, side 391ff.

7.12 Særligt om indgåelse af selvskyldnerkautionen i Odsherred Forsyning**7.12.1 Hvem har truffet beslutning om dette, og hvorvidt er kautionsforpligtelsen indgået med den samlede bestyrelses godkendelse eller viden?**

Som det fremgår af referatet fra bestyrelsesmødet den 20. april 2022 i Odsherred Forsyning-koncernen, traf bestyrelsen beslutning om, at finansieringen af fjernvarmeprojekterne primært skulle ske gennem lån hos Nordea. Beslutningen indeholder dog ikke oplysninger om, at Odsherred Forsyning skulle kautionere for dette lån. Derudover er der i sagsfremstillingen fra bestyrelsesmødet ingen information om en eventuel selvskyldnerkaution. Der er heller ikke fundet oplysninger i øvrige referater fra bestyrelsesmøder i perioden fra den 25. maj 2021 til den 9. april 2024, som vi har haft adgang til, der indikerer, at bestyrelsen er blevet informeret om indgåelsen af selvskyldnerkautionen.

Indgåelsen af selvskyldnerkautionen synes således ikke at være blevet godkendt af den samlede bestyrelse, og der er heller ikke indikationer på, at kautionsforpligtelsen blev indgået med den samlede bestyrelses viden.

[REDACTED]

Selvskyldnerkautionen blev underskrevet den 1. juli 2022 af bestyrelsesformanden og den adm. direktør, som i henhold til punkt 5.8 i Odsherred Forsynings vedtægter var tegningsberettigede i forening.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Spørgsmålet vil blive undersøgt som led i rekonstruktionen af Odsherred Forsyning, som varetages af Kromann Reumert, og det må forventes, at denne undersøgelse nærmere vil belyse rollefordelingen i selskabet i forbindelse med indgåelsen af selvskyldnerkautionen.

[REDACTED]

7.12.2 Hvilken betydning har den indgåede selvskyldnerkaution haft for ejers (kommunens) position i sagen og forhandlingerne om en løsning?

Odsherred Forsynings meddelelse af selvskyldnerkaution indebærer, at Odsherred Forsyning indestår for Odsherred Varmes forpligtelser over for Nordea.

Det særlige ved en selvskyldnerkaution er, at kautionisten (her: Odsherred Forsyning) er forpligtet til at betale gælden straks, når debitor (her: Odsherred Varme) misligholder sin betalingsforpligtelse, uden at kreditor (her: Nordea) først behøver at forsøge at inddrive gælden. Dette adskiller sig fra en simpel kaution, hvor kreditor først skal forsøge at inddrive gælden fra debitor, før kautionisten kan holdes ansvarlig. Selvskyldnerkaution giver derfor kreditor en stærkere sikkerhed, da det reducerer risikoen for ikke at få tilbagebetalt lånet. I praksis betyder det, at hvis en virksomhed, der har optaget et lån, ikke kan betale tilbage, kan kreditor straks kræve betaling fra den, der har stillet selvskyldnerkautionen. Dette gør selvskyldnerkaution til en mere attraktiv form for sikkerhedsstillelse for kreditorer, da det giver en hurtigere og mere direkte adgang til betaling i tilfælde af debtors betalingsmisligholdelse.

Det forhold, at selvskyldnerkautionen blev givet af Odsherred Forsyning som det øverste selskab i kommunens forsyningskoncern, indebar reelt, at Odsherred Forsyning også ville komme under konkurs, hvis Odsherred Varme ikke opfyldte sine forpligtelser overfor Nordea. Eftersom Odsherred Forsyning besidder aktierne i forsyningselskaberne, ville disse aktiebesiddelser indgå i konkursboet.

Da Odsherred Forsyning kom under rekonstruktion, betød dette, at Nordea som den væsentligste kreditor reelt opnåede kontrol over hele koncernen, og at den af Nordea udpegede rekonstruktør blev indsat som ledelse i Odsherred Forsyning. Dermed indebar selvskyldnerkautionen, at Odsherred Kommune mistede kontrollen med og ejerindflydelsen på sin forsyningskoncern. Eftersom koncernen varetager en række forskellige forsyningsområder, herunder vandforsyning, spildevand og tømning, indebar selvskyldnerkautionen, at kommunen mistede kontrol med forsyningsområder, som intet havde med fjernvarmeprojektet at gøre.

Selvskyldnerkautionen medførte usikkerhed om, hvad det kunne betyde for koncernselskabernes økonomiske situation og drift under konkurs, samt hvilken betydning kautionen skulle have i en forhandlet løsning.

Det var en vigtig prioritet for kommunen, at udfordringerne kunne begrænses til Odsherred Varme, således at det ikke blev til udfordringer for hele forsyningskoncernen.

Selvskyldnerkautionen har vanskeliggjort kommunens position og forhandlingerne om en løsning, fordi kautionen indebar betydelig usikkerhed om væsentlige kommunale opgaver og risiko for kontrol med hele forsyningskoncernen, og fordi det vanskeliggjorde mulighederne for en forhandlet løsning, at der var usikkerhed om selvskyldnerkautionens betydning for kommunen og værdi for långiver.

[Redacted text block]

Den kommunale forsyningssektor er – med krav om liberalisering og selskabsgørelse – under udvikling, og det passer godt med denne udvikling, at forsyningskoncernen selv tilvejebragte sikkerhedsstillelsen, uden at det for så vidt angår denne del af finansieringen involverede kommunen. Kommunens rolle i forsyningsprojektet kunne dermed i højere grad koncentreres om kommunens myndighedsopgaver.

Fra det kommunale perspektiv kan det anses for en fordel, når en privat investor eller bank er med til at finansiere et anlægsprojekt, fordi den kommercielle bank kan tilvejebringe kompetencer og et kommercielt mindset, som ikke kan forventes at være til stede i den kommunale sektor.

Odsherred Kommune har således med rette kunne betragte det som en fordel, at Nordea var involveret i fjernvarmeprojektet, herunder særligt når bankens deltagelse ikke var baseret på en kommunegaranti eller anden sikkerhed, som gjorde, at det for banken kunne anses for risikofrit.