

[xxx]

Frederiksborggade 15
1360 København KBesøgsadresse:
Linnésgade 18, 3. sal
1361 København KTlf 3395 5785
Fax 3395 5799www.ekn.dk
ekn@ekn.dk*Offentliggøres i anonymiseret form***Klage over Roskilde Kommunes afgørelse af 5. juli 2010 vedrørende dispensation for tilslutningspligt til Svogerslev Fjernvarme a.m.b.a.****28. september 2010**

J.nr.: 1021-303

Eksp.nr.: 50795

ALP-EKN

Energiklagenævnet har fra Roskilde Kommune den 26. august 2010 modtaget Deres klage af 28. juli 2010, hvor De klager over kommunens afgørelse af 5. juli 2010. Ved afgørelsen gav Randers Kommune Dem afslag på Deres anmodning om dispensation fra tilslutningspligt til Svogerslev Fjernvarme a.m.b.a. for Deres ejendom beliggende [xxx].

Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet hjemviser Roskilde Kommunes afgørelse af 5. juli 2010 til fornyet behandling. Sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Energiklagenævnets afgørelse fremgår nedenfor.

Sagens baggrund

Roskilde Kommunes byråd besluttede på sit møde den 17. januar 1996 at udvide fjernvarmeforsyningsområdet og tilslutningspligten til Svogerslev Fjernvarme a.m.b.a. Roskilde Kommune meddelte Dem ved brev af 22. januar 1996, at Deres ejendom var omfattet af tilslutningspligten til Svogerslev Fjernvarme a.m.b.a. Tilslutningspligten blev pålagt med en frist på 9 år. De anmodede ved brev af 3. maj 2010 om dispensation fra tilslutningspligt for ejendommen. Roskilde Kommune gav Dem ved afgørelsen af 5. juli 2010 afslag på ansøgningen om dispensation. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”[...]

Du har med henvisning til tilslutningsbekendtgørelsens § 15 søgt om dispensation fra tilslutningspligten. Du begrundet ansøgningen med, at huset opvarmes med kombineret oliefy/brændefyr, huset er dårligt isoleret, og du har ikke råd til renovering af huset og betaling til fjernvarme.

Vi har i den forbindelse foretaget partshøring hos Svogerslev Fjernvarme. Svogerslev Fjernvarme anbefaler ikke dispensation og oplyser, at du ved brev af 20. marts 2007 fra Svogerslev fjernvarme blev orienteret om tilslutningspligt, mulighed for tidsfristforlængelse og

VEKS-lån. Svogerslev Fjernvarme oplyser endvidere, at der den 16. maj 2008 ved retten i Roskilde indgået forlig om betaling af tilslutningsafgift, som ikke er betalt.

Med henvisning tilslutningsbekendtgørelsens § 16 vurderer vi ikke, at ansøgningen er omfattet af § 15.

Når klagefristen på 4 uger regnet fra dato for meddelelse af tilslutningspligt er udløbet, er tilslutningspligten bindende for de berørte ejere, og man kan ikke senere kræve sig fritaget for tilslutningspligten efter bestemmelserne i tilslutningsbekendtgørelsens § 15, jf. tilslutningsbekendtgørelsens § 16.

Vi har taget stilling til tilslutningsbekendtgørelsens § 17, hvor kommunen i særlige tilfælde kan meddele dispensation. Vi finder på det foreliggende grundlag ikke et særligt tilfælde, som kan berettige til fritagelse for tilslutningspligten.

Der meddeles hermed afslag på ansøgning om fritagelse for tilslutningspligten.
[...]"

Energiklagenævnet forstår Deres klage således, at De finder, at Roskilde Kommunes afgørelse af 5. juli 2010 skal ændres således, at De meddeles dispensation fra tilslutningspligten til Svogerslev Fjernvarme a.m.b.a..

Til støtte for klagen har De navnlig anført følgende:

- Ejendommen er et ældre træhus fra 1948 med kælder. Kælderen er dårligt isoleret og soklen er knækket. Selve huset er beklædt med blokhusbrædder og er uisolert. Ejendommen er på denne baggrund uegnet til opvarmning med fjernvarme, og opvarmning med fjernvarme vil derfor blive uforholdsmæssigt dyrt.
- Ejendommen opvarmes ved oliefyr/brændefyr, som blev installeret i 1980. Fyrets ydelse er 12-21 kW, når der fyres med brænde. Der fyres med brænde 95 % af tiden. Når der fyres med olie, er ydelsen 24-37 kW.
- Deres eneste indtægt er efterløn. Der er pant i ejendommen på baggrund af retsforlig af 16. maj 2008, hvorefter De skal betale 70.400 kr. i tilslutningsafgift med procesrente samt sagens omkostninger på 4.500 kr. til Svogerslev Fjernvarme a.m.b.a. Af denne grund kan De ikke låne penge i ejendommen.

28. september 2010

J.nr.: 1021-303

Eksp.nr.: 50795

ALP-EKN

Side 2 af 10

- De har været ramt af en længerevarende kræftsygdom i halsen, hvilket har medført, at De har haft det psykisk og fysisk dårligt. Sygdommen blev konstateret i 2005 og strakte sig over de næste fire år. De er ikke syg længere men går fortsat til kontrol.
- På grund af skilsmisse og sygdom har De dårlig økonomi, hvilket har medført, at De ikke har renoveret ejendommen i mange år. Taget er nedslidt og utæt flere steder. Ruder og vægbeklædning trænger til udskiftning.

28. september 2010

Roskilde Kommune har ved brev af 24. august 2010 fremsendt kommunens bemærkninger til sagen. Roskilde Kommune anmoder Energiklagenævnet om at stadfæste kommunens afgørelse af 5. juli 2010. Af bemærkningerne fremgår følgende:

J.nr.: 1021-303
Eksp.nr.: 50795
ALP-EKN

Side 3 af 10

”[...]

Roskilde Kommune har den 5. juli 2010 meddelt afslag på dispensation. Følgende forhold er indgået i vurderingen af sagen og er lagt til grund for afgørelsen.

Når en ejendom er pålagt tilslutningspligt, kan ejeren af den pågældende ejendom ikke senere kræve sig fritaget for tilslutningspligten efter bestemmelserne i § 15, jf. § 16.

Sagen blev også vurderet efter § 17, hvor kategorierne i § 15 herunder økonomiske forhold og husets tilstand indgik i vurderingen.

Vi finder på det foreliggende grundlag ikke, at der er tale om et særligt tilfælde, som kan berettige til fritagelse for tilslutningspligten.

Kommunen ønsker derfor at fastholde tilslutningspligt til fjernvarme, som vurderes som en af de mest co2 besparende og dermed miljøvenlige varmekilder.

Det bemærkes, at det er indgået i vurderingen, at sagen sammenlignet med tilsvarende sager, hvortil der er meddelt afslag, ikke er et særligt tilfælde, hvorfor det vil være i strid med lighedsprincippet at meddele dispensation.

En dispensation kan danne præcedens i forhold til andre ejendomme i området, og at det kan blive dyrere for de forbrugere, som er tilsluttet fjernvarme, hvis der bliver færre tilsluttede forbrugere.

[...]”.

Svogerslev Fjernvarme a.m.b.a. har ikke fremsendt bemærkninger i sagen.

Retsgrundlaget

Reglerne om eksisterende bebyggelse, der ikke kan pålægges tilslutningspligt til et fjernvarmeværk samt reglerne om dispensation fra tilslutningspligten fremgår af bekendtgørelse nr. 31 af 29. januar 2008 om tilslutning m.v. til kollektive varmforsyningsanlæg (tilslutningsbekendtgørelsen). § 15 beskriver hvilke kategorier af eksisterende bebyggelse, som ikke kan kræves tilsluttet et fjernvarmeanlæg. Det fremgår af tilslutningsbekendtgørelsens § 16, at når en bygning er pålagt tilslutningspligt, kan ejeren af ejendommen ikke senere kræve sig fritaget for tilslutningspligten efter bestemmelserne § 15. Ejeren af eksisterende bebyggelse, som er pålagt tilslutningspligt, kan dog søge om dispensation fra tilslutningspligten efter § 17. Efter Energiklagenævnets praksis fortolker nævnet tilslutningsbekendtgørelsens § 17, stk. 1, således, at de hensyn, der efter § 15 kan føre til, at en ejendom ikke kan kræves tilsluttet, som udgangspunkt kan indgå i vurderingen af, om der foreligger et sådant særligt tilfælde, der kan føre til, at en ejendom, der er pålagt tilslutningspligt, alligevel kan fritages helt eller delvist (dispensation). Af tilslutningsbekendtgørelsen §§ 15, 16 og 17 fremgår følgende:

”[...]

Eksisterende bebyggelse, der ikke kan kræves tilsluttet

§ 15. Følgende kategorier af eksisterende bebyggelse kan ikke kræves tilsluttet et kollektivt varmforsyningsanlæg

1) bygninger, hvor omstilling til kollektiv varmforsyning på grund af nødvendige, større installations- eller bygningsmæssige ændringer efter kommunalbestyrelsens skøn vil være uforholdsmæssig bekostelig,

2) bygninger, der er indrettet med solvarmeanlæg, varmepumper, vindmøller, biogasanlæg, komposteringsanlæg, vandkraftanlæg, træfyr eller halmfyr, og hvor anlægget – eller anlæggene tilsammen – efter kommunalbestyrelsens skøn har en kapacitet, som kan dække mere end halvdelen af bygningens energiforbrug til opvarmning og forsyning med varmt vand,

3) bygninger, hvor overskudsvarme fra produktionsvirksomhed efter kommunalbestyrelsens skøn dækker mere end halvdelen af bygningens energiforbrug til opvarmning og forsyning med varmt vand,

4) bygninger, der påregnes nedrevet inden for en kortere årrække,

28. september 2010

J.nr.: 1021-303

Eksp.nr.: 50795

ALP-EKN

Side 4 af 10

5) bygninger, der ikke er beregnet til at være konstant opvarmet i fyringssæsonen, og

6) eksisterende lavenergibygninger, jf. § 1, nr. 2, litra a og b.

§ 16. Ejere af ejendomme, der er pålagt tilslutningspligt til et kollektivt varmforsyningsanlæg, kan ikke senere kræve sig fritaget for tilslutningen under henvisning til bestemmelserne i § 15 i denne bekendtgørelse, jf. dog § 17, stk. 1 og 2.

Dispensation

§ 17. Kommunalbestyrelsen kan i særlige tilfælde efter ansøgning beslutte, at ny eller eksisterende bebyggelse, der er pålagt tilslutningspligt, skal fritages for tilslutning, ligesom der i særlige tilfælde kan meddeles forlængelse af tilslutningsfristen, jf. § 10. [...].”

28. september 2010

J.nr.: 1021-303

Eksp.nr.: 50795

ALP-EKN

Side 5 af 10

Forvaltningsloven¹ regulerer bl.a., hvornår en forvaltningsretlig afgørelse skal være ledsaget af en begrundelse, samt hvilke krav der stilles til begrundelsens indhold. Af forvaltningslovens §§ 22 og 24 fremgår følgende:

”[...]

§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

...

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

[...]”

Manglende overholdelse af forvaltningslovens regler om begrundelse kan medføre, at en afgørelse lider af formelle mangler. Betydningen heraf er beskrevet i den forvaltningsretlige litteratur. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. juli 2007 med senere ændringer.

”Forvaltningsret” af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002, side 857 ff., hvoraf bl.a. fremgår følgende:

”[...]

Om tilsidesættelse af sagsbehandlingsregler, formkrav eller andre formelle krav til forvaltningsafgørelser fører til ugyldighed, beror på om der er tale om overtrædelse af visse helt fundamentale krav, garantiforskrifter, eller blot om manglende efterlevelse af ordensforskrifter. Er regler om quorum, bekendtgørelse af afgørelser for adressaten og udtrykkeligt krav om skriftlighed tilsidesat, eller foreligger der grove brud på kompetenceregler eller på officialprincippet, annullerer domstolene afgørelsen uden en nærmere vurdering af om manglen kan betragtes som væsentlig. Eller anderledes udtrykt: Sådanne mangler er altid væsentlige.

[...]

28. september 2010

J.nr.: 1021-303

Eksp.nr.: 50795

ALP-EKN

Side 6 af 10

En række regler har det klare sigte at skabe garanti for at afgørelsen behandles mere grundigt og alsidigt. Hovedparten af forvaltningslovens regler har karakter af sådanne garantiforskrifter. Det gælder utvivlsomt habilitetsreglerne, reglerne om partsaktindsigt, partshøring og begrundelse.

[...]

Tilsidesættes sådanne krav, svigter en garanti for afgørelsens rigtighed, og der må derfor gælde en formodning for at afgørelsen er påvirket af fejlen. Denne formodning kan imidlertid i det enkelte tilfælde afkræftes idet afgørelsen viser sig at have fået et korrekt indhold uanset den manglende overholdelse af formalia. Med andre ord kan der i forbindelse med garantimangler sondres mellem manglens generelle og konkrete væsentlighed. I praksis er det ikke ganske klart om domstolene for at erklære en afgørelse ugyldig kræver at manglen både generelt og konkret er væsentlig. Den bedst dækkende beskrivelse af nyere praksis er vist denne: Dokumenteres det under sagen at afgørelsen lider af en garantimangel, annulleres afgørelsen medmindre det lykkes forvaltningen at godtgøre at manglen har været uden betydning i det konkrete tilfælde.

[...]”.

Baggrunden for reglerne om begrundelse, herunder om værdien af, at forvaltningsmyndigheders afgørelser ledsages af en begrundelse, fremgår af den forvaltningsretlige litteratur. En begrundelse i almindelighed må antages at give en øget garanti for afgørelsernes rigtighed, herunder om afgørelsesgrundlaget er sagligt og fyldestgørende. Begrundelseskravet medfører på denne måde, at administrationen nødvendigvis må udvise grundighed i de forudgående undersø-

gelser og overvejelser, før en afgørelse træffes. En begrundelse kan hjælpe ansøgeren til bedre at forstå en afgørelse og kan få afgørende betydning for ansøgerens accept af en afgørelse, hvis den går ansøgeren imod. Begrundelsen har desuden betydning for ansøgerens overvejelser om anmodning om sagens genoptagelse, eller om der er grundlag for at viderebringe en klage til en højere administrativ myndighed eller til domstolene. Begrundelseskravet er yderligere en forudsætning for, at offentligheden med hensyn til afgørelser kan få en tilfredsstillende belysning af den pågældende forvaltningsmyndigheds virksomhed. Der kan læses mere om baggrunden for begrundelsesreglerne i bogen "Forvaltningsloven med kommentarer" af John Vogter, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 3. udgave, 1999, side 401-402.

28. september 2010

J.nr.: 1021-303

Eksp.nr.: 50795

ALP-EKN

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Energiklagenævnet bemærker indledningsvist, at såfremt en ejendom pålægges tilslutningspligt, indebærer det, at forsyningsselskabet fra forsyningstidspunktet og efter udløbet af 9 års fristen kan pålægge ejendommens ejer at betale den tilslutningsafgift og de afgifter, som selskabet har anmeldt til Energitilsynet som gældende for de ejendomme, som tilsluttes anlægget. Forsyningsselskabet kan endvidere etablere stikledninger frem til bygningen, jf. tilslutningsbekendtgørelsens § 7, stk. 1. Tilslutningspligten indebærer ikke en pligt til at aftage varme eller til at indrette varmesystemet herpå, men alene en pligt til at betale den faste afgift og tilslutningsafgiften.

Side 7 af 10

Deres ejendom blev ved brev Roskilde Kommunes brev af 22. januar 1996 pålagt tilslutningspligt til Svogerslev Fjernvarme a.m.b.a. med en frist for tilslutning til værket på 9 år. Det følger af tilslutningsbekendtgørelsens § 17, stk. 1, at en kommune efter ansøgning kan træffe afgørelse om dispensation fra tilslutningspligten eller meddele forlængelse af tilslutningsfristen. Kommunalbestyrelsen har vide rammer for skønnet om, hvorvidt der skal meddeles dispensation, så længe der foretages en konkret og individuel vurdering af hver enkelt ansøgning.

Betingelsen for dispensation er, at der foreligger et særligt tilfælde. De særlige tilfælde er ikke nærmere definerede eller begrænsede i tilslutningsbekendtgørelsen. Kommunen kan dispensere under hensyn til såvel varmemforsyningsmæssige som andre grunde, herunder personlige og økonomiske forhold for ansøgeren, hvis kommunen vurderer, at der foreligger et særligt tilfælde. Kommunen kan f.eks. give dispensation fra tilslutningspligten i medfør af tilslutningsbekendtgørelsens § 17, stk. 1, hvis omkostningerne ved at installere fjernvarme og/eller omkostningerne til de løbende, faste omkostninger, der er forbundet med tilslutningspligten, medfører, at ejendommens ejer derved bringes i en økonomisk urimelig situation. Kommunen må i den forbindelse udøve et konkret skøn over ejerens økonomiske forhold sammenholdt med udgiften til installation af fjernvarme og/eller de løbende, faste udgifter. Vurderingen skal

først foretages, når tilslutningspligten er ved at indtræde. Energiklagenævnet bemærker, at det forhold, at en alternativ løsning er billigere at installere og/eller at anvende, ikke i sig selv er afgørende for, om man ved en pålagt tilslutningspligt sættes i en urimelig økonomisk situation.

Energiklagenævnet bemærker, at kommunen som forvaltningsmyndighed er underlagt officialprincippet. Det betyder, at det påhviler kommunen at fremskaffe de fornødne oplysninger om sagen, således at kommunen kan træffe afgørelse på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Dette kan ske ved, at kommune selv eller i samarbejde med andre myndigheder fremskaffer oplysningerne, eller at kommunen foranlediger, at sagens parter medvirker til, at oplysningerne fremskaffes. Officialprincippet gælder på ulovbestemt grundlag og har karakter af en garantiforskrift. Såfremt afgørelsen er truffet på et utilstrækkeligt grundlag kan det således bl.a. medføre, at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig. Der kan læses mere om officialprincippet i blandt andre bogen "Forvaltningsret", Jurist- og Økonomforbundet, 2. udgave, 2002, s. 447 ff., af Hans Gammeltoft-Hansen.

Roskilde Kommune traf afgørelsen af 5. juli 2010 på baggrund af oplysninger fra Dem om ejendommens tilstand og Deres økonomi. Det fremgår imidlertid ikke af sagens oplysninger, at Roskilde Kommune har fremskaffet andre konkrete oplysninger om Deres økonomiske forhold, eksempelvis i form af dokumentation for efterløn og udgifter med henblik på udarbejdelse af et budget til brug for vurderingen af, om De ved tilslutningspligten ville blive sat i en urimelig økonomisk situation. Energiklagenævnet finder på denne baggrund, at sagen ikke har været tilstrækkeligt oplyst, før kommunen har truffet afgørelse.

Det følger af forvaltningslovens § 22, at en forvaltningsafgørelse skal være ledsaget af en begrundelse, når den meddeles skriftligt, medmindre afgørelsen giver den pågældende part fuldt ud medhold. Begrundelsen skal være samtidig med afgørelsen. De har i forbindelse med sagens behandling ved Roskilde Kommune anført, at De ønsker dispensation fra tilslutningspligten. Roskilde Kommune har ved afgørelsen af 5. juli 2010 givet afslag på anmodningen om dispensation, og afgørelsen giver Dem dermed ikke medhold. Kommunens afgørelse skal derfor indeholde en begrundelse for afslaget. Forvaltningsloven fastlægger endvidere i § 24, stk. 1, at begrundelsen for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, og i det omfang, afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Roskilde Kommunes afgørelse af 5. juli 2010 indeholder en henvisning til tilslutningsbekendtgørelsens §§ 15, 16 og 17 vedrørende afslaget på dispensation. Roskilde Kommune har imidlertid ikke henvist til hvilke hovedhensyn, der er lagt vægt på ved afslaget på dispensationen angående Deres ejendom, herunder

28. september 2010

J.nr.: 1021-303

Eksp.nr.: 50795

ALP-EKN

Side 8 af 10

hvad kommunen har lagt vægt på ved afgørelsen. Energiklagenævnet skal hertil bemærke, at det ikke er tilstrækkeligt, at modtageren af afgørelsen har kendskab til de faktuelle oplysninger, der indgår i sagen. Det skal fremgå af selve afgørelsen, hvilke hovedhensyn der ligger til grund for afgørelsen, og hermed hvad kommunen har lagt vægt på ved afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt. Afgørelsen af 5. juli 2010 lider på denne baggrund af en væsentlig mangel i form af mangelfuld begrundelse. Baggrunden for kravet om begrundelse i forvaltningsloven er som anført blandt andet, at en myndighed nødvendigvis må udvise grundighed i de forudgående undersøgelser og afvejelser, før en afgørelse træffes. Kravet om begrundelse har karakter af en garantiforskrift, og en mangelfuld begrundelse medfører derfor som udgangspunkt afgørelsens ugyldighed.

28. september 2010

J.nr.: 1021-303

Eksp.nr.: 50795

ALP-EKN

Roskilde Kommunes afgørelse af 5. juli 2010 ikke er ledsaget af en fyldestgørende begrundelse for så vidt angår afslaget på dispensation fra tilslutningspligt angående Deres ejendom. Afgørelsen opfylder ikke kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 1. Energiklagenævnet finder endvidere, at sagen ikke har været tilstrækkeligt oplyst. Energiklagenævnet finder ikke, at der er grundlag for at reparere på kommunens sagsbehandlingsfejl. Der er hermed navnlig henset til, at sagen kun har verseret kort tid hos Energiklagenævnet, og at De herved ikke mister retten til at få sagen prøvet ved to instanser. Energiklagenævnet finder det derfor rettest, at det er kommunen som førsteinstans, der oplyser sagen korrekt og begrunder afgørelsen.

Side 9 af 10

På denne baggrund ophæver og hjemviser Energiklagenævnet kommunens afgørelse af 5. juli 2010 til fornyet behandling.

Energiklagenævnet oplyser vejledende, at en hjemvisning af sagen indebærer, at det overlades til kommunen at træffe fornyet afgørelse i sagen. Kommunen skal således behandle sagen igen, og ikke blot reparere på afgørelsens mangler.

Afgørelsen er truffet af Energiklagenævnets formand efter punkt 2 i formandsbemyndigelsen af 30. november 2009 efter varmemforsyningsloven (Lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 med senere ændringer). Bemyndigelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: www.ekn.dk.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Søgsmål ved domstolene til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter lov om varmemforsyning eller regler, der er udstedt efter denne lov, skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. § 26, stk. 4, i lov om varmemforsyning.

Afgørelsen offentliggøres i anonymiseret form på Energiklagenævnets hjemmeside.

Med venlig hilsen

Poul K. Egan
Nævnnsformand

28. september 2010

J.nr.: 1021-303

Eksp.nr.: 50795

ALP-EKN

Side 10 af 10