

Til:

- [XXX]
- Fjernvarme Horsens
- Horsens Kommune

Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 7240 5600

www.ekn.dk
ekn@naevneneshus.dk*Sendes pr. e-mail til ovenstående***Afgørelse - Klage over Horsens Kommunes afgørelse om påbud af tilslutningspligt****15. februar 2017**

J.nr. 1021-16-23

MAR-EKN

Energiklagenævnet modtog den 6. juli 2016 klage over Horsens Kommunes afgørelse af 16. juni 2016. Kommunen gav ved afgørelsen klager afslag på ansøgning om fritagelse og dispensation fra tilslutningspligt til Fjernvarme Horsens.

Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet ophæver og hjemviser Horsens Kommunes afgørelse af 16. juni 2016 til fornyet behandling.

Sagens baggrund

Horsens Byråd vedtog på mødet den 24. maj 2016 godkendelse af tilslutningsprojektforslag for et område ved Højvangen i Horsens. Inden godkendelse af projektforslaget sendte kommunen det i høring hos blandt andet klager. Ved brev af 22. juni 2015 havde kommunen orienteret klager om planen for udbygning af fjernvarmen i Horsens. Ved brev af 9. marts 2016 fremsendte Horsens Kommune en høring om tilslutningspligt til fjernvarmen til klager.

Klager henvendte sig til kommunen efter modtagelse af brevet fra 9. marts 2016 vedrørende høring om tilslutningspligt til Fjernvarme Horsens. Klager oplyste telefonisk til kommunen den 14. marts 2016, at klager ønskede at søge om dispensation fra tilslutningspligt til Fjernvarme Horsens. Som begrundelse herfor, anførte klager, at:

- klager er førtidspensionist
- klager har installeret nyt gasfyr i ejendommen i 2014
- klager på sigt ønsker en varmepumpe, når naturgasfyret ikke længere kan mere

Kommunen partshørte den 17. maj 2016 klager om en uddybning af ovenstående oplysninger til brug for vurderingen af fritagelse og dispensation fra tilslutningspligten. Klager svarede på partshøringen den 22. maj 2016.

Ved afgørelse af 16. juni 2016 traf kommunen afgørelse om ikke at fritage ansøger fra tilslutningspligten.

Horsens Kommunes afgørelse

Horsens Kommunes traf den 16. juni 2016 afgørelse om påbud af tilslutningspligt for klagers ejendom. Ved afgørelsen fandt Horsens Kommune ikke grundlag for en fritagelse eller dispensation i henhold til §§ 15, 16 og 17 i tilslutningsbekendtgørelsen.

Afslaget blev begrundet således:

"[...]

...

Begrundelse for tilslutningspligten:

Horsens Kommune har på baggrund af en individuel partshøring vurderet, at der ikke er grundlag for en fritagelse eller dispensation, i forhold til §15, §16 og §17 i tilslutningsbekendtgørelsen.

Etablering af fjernvarme i området vil betyde en bedre udnyttelse af vores energiresourcer, da individuel opvarmning hovedsagligt sker med naturgas i dag. Fjernvarme produceres ved afbrænding af affald og giver en samproduktion af el og varme, det betyder at energiresourcen udnyttes mere effektivt.

Beregninger over forbrugernes økonomi viser, at hovedparten af bygningerne i området vil opnå billigere eller uændrede udgifter til varmforsyning.

En forudsætning for at Fjernvarme Horsens vil udbrede fjernvarme i området er, at Horsens kommune pålægger tilslutningspligt til ejendommene i området. Varmeværket brug for sikkerhed for, at investeringen kan betale sig ved at opnå en tilstrækkelig høj grad af tilslutning. At folketinget har besluttet at El og varmeproduktionen skal ske på 100% vedvarende energikilder senest i 2035. Ændringen i din varmeinstallation, er en del af byrådets vedtagelse af den strategiske energiplan fra maj 2013.

...

[...]"

Klagers synspunkter og bemærkninger

Klager ønsker, at den påklagede afgørelse ændres således, at klagers ejendom fritages for tilslutningspligten.

Til støtte herfor har klager anført følgende synspunkter:

- Klager ønsker en alternativ energikilde, når klagers fyr ikke længere kan repareres

15. februar 2017

J.nr 1021-16-23

MAR-EKN

Side 2 af 10

- Klager har ikke fået en begrundelse for, hvorfor Horsens Kommune ikke vil give dispensation for tilslutningspligten
- Klager er førtidspensionist
- Klager har et meget lavt gasforbrug på 990 m³
- Fjernvarme vil blive dyrere

Horsens Kommunes synspunkter og bemærkninger

Horsens Kommune har den 14. juli 2016 indsendt bemærkninger til klagen. I bemærkningerne har kommunen taget konkret stilling til, hvorfor klager ikke kan få fritagelse fra tilslutningspligten efter §§ 15, 16 og 17.

15. februar 2017

J.nr 1021-16-23

MAR-EKN

Side 3 af 10

Kommunen oplyser blandt andet følgende:

§ 15:

- Kommunen vurderer, at der ikke er grundlag for fritagelse, da ejendommen ikke kræver større ombygninger i forbindelse med overgangen til fjernvarme. Det vil ikke være uforholdsmæssigt bekosteligt at lave konverteringen til fjernvarme, da Fjernvarme Horsens oplyser, at det koster 25.550 eller 45.550 kr. inkl. moms at lave konverteringen
- Ejendommen har ikke installeret et vedvarende energianlæg
- Ejendommen har ikke overskudsvarme
- Ejendommen forventes ikke nedrevet
- Ejendommen er opvarmet hele fyringssæsonen
- Ejendommen er ikke et lavenergi byggeri
- Kommunen kan ifølge varmemforsyningsloven og bekendtgørelserne samt planloven afgøre en ejendoms varmemforsyning ved hjælp af varmeplanlægningen. Varmepumpen, som klager ønsker at få på sigt, vil skabe et øget energiforbrug. Det vil stride mod folketingets mål fra 2008 at installere varmepumper i kollektivt forsynede områder

§ 16:

- Ejendommen er omfattet af § 16 i tilslutningsbekendtgørelsen, da både lokalplanen og den tinglyste deklaration viser, at ejendommen alle-

rede er omfattet af en tilslutningspligt til et kollektivt varmforsyningsanlæg. Ejendommen har ikke installationer eller øvrige forhold efter §§ 15 og 17, der kan godtgøre en fritagelse fra pligten

§ 17

- På tidspunktet for tilslutningspligt var klager ikke folkepensionist
- Horsens Kommune har også vurderet, om der er særlige forhold efter § 17 som gør sig gældende, hvorefter kommunen har vurderet, at der ikke er særlige forhold der gør, at klager skal fritages fra tilslutningspligten
- Det forhold at klagers varmeregning vil stige ved skift til fjernvarme, vurderer kommunen ikke er en stor stigning, og dermed ikke et særligt tilfælde. Kommunen har udregnet, at ekstraudgiften vil blive på 958 kr. årligt.

15. februar 2017
J.nr 1021-16-23
MAR-EKN

Side 4 af 10

Horsens Kommune vurderer derfor, at §§ 15 og 16 ikke giver mulighed for fritagelse og at § 17 ikke er opfyldt for at kunne give en dispensation.

Retsgrundlaget

Retsgrundlaget fremgår af bilaget til denne afgørelse.

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Det fremgår af Horsens Kommunes afgørelse af 16. juni 2016, at kommunen på baggrund af en individuel partshøring har vurderet, at der ikke er grundlag for en fritagelse eller dispensation i forhold til §§ 15, 16 og 17 i tilslutningsbekendtgørelsen.

Horsens Kommunes afgørelse af 16. juni 2016 er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand og skal dermed opfylde forvaltningslovens¹ bestemmelser herom. 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. Dette uddybes i forvaltningslovens § 24, hvorefter en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen konkret er truffet. Begrundelsen skal endvidere indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. § 24, stk. 2.

¹ Lovbekendtgørelsen nr. 433 af 22. april 2014 om forvaltningsloven.

Horsens Kommunes afgørelse indeholder alene en henvisning til, at der ikke er grundlag for fritagelse eller dispensation i forhold til §§ 15, 16 og 17 i tilslutningsbekendtgørelsen. Det er ikke muligt ud fra Horsens Kommunes afgørelse af 16. juni 2016 at se den nærmere begrundelse for, hvorfor klagers ejendom ikke kan fritages eller meddeles dispensation fra tilslutningspligten efter de ovennævnte bestemmelser i tilslutningsbekendtgørelsen. Det er endvidere ikke muligt at se, hvilke forhold kommunen i vurderingen heraf har lagt vægt på.

Horsens Kommunes afgørelse lider på denne baggrund af en væsentlig mangel i form af mangelfuld begrundelse. Baggrunden for kravet om begrundelse i forvaltningsloven er 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.

Under henvisning til at klager ikke bør miste retten til at få afgørelsen prøvet ved to instanser, finder Energiklagenævnet det rettest, at kommunen behandler sagen på ny og begrundet afgørelsen.

Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet ophæver og hjemviser Horsens Kommunes afgørelse af 16. juni 2016 til fornyet behandling.

Afgørelsen er truffet i henhold til tilslutningsbekendtgørelsens² § 22, stk. 1, jf. varmemforsyningslovens³ § 26, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af Energiklagenævnets formand efter punkt 1, litra c i formandsbemyndigelsen af 30. november 2009 efter varmemforsyningsloven. 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 tilslutningsbekendtgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. tilslutningsbekendtgørelsens § 22, stk. 5.

² Bekendtgørelse nr. 690 af 21. juni 2011.

³ Lovbekendtgørelse nr. 1307 af 24. november 2014 om varmemforsyning med senere ændringer.

15. februar 2017

J.nr 1021-16-23

MAR-EKN

Side 5 af 10

Denne afgørelse offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside i anonymiseret form under iagttagelse af persondatalovens bestemmelser.

På nævnets vegne

Birgitte Egelund Olsen
Næstformand

15. februar 2017
J.nr 1021-16-23
MAR-EKN

Side 6 af 10

Bilag

Uddrag af bekendtgørelse nr. 690 af 21. juni 2011 om tilslutning m.v. til kollektive varmforsyningsanlæg:

"[...]

Bebyggelse, der ikke kan kræves tilsluttet

§ 15. Følgende kategorier af eksisterende bebyggelse kan ikke pålægges tilslutningspligt:

- 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 et vedvarende energianlæg, som eksempelvis solvarmeanlæg, varmepumper, vindmøller, biogasanlæg, brintanlæg, 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.
- 5) Bygninger, der ikke er beregnet til at være konstant opvarmet i fyringssæsonen.
- 6) Eksisterende lavenergibygninger, jf. § 1, nr. 5.

Stk. 2. Følgende kategorier af eksisterende bebyggelse kan ikke pålægges forblivelsespligt:

- 1) Bygninger, der er indrettet med et vedvarende energianlæg, som eksempelvis solvarmeanlæg, varmepumper, vindmøller, biogasanlæg, brintanlæg, 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.
- 2) Bygninger, hvor overskudsvarme fra produktionsvirksomhed efter kommunalbestyrelsens skøn dækker mere end halvdelen af bygningens energiforbrug til opvarmning og forsyning med varmt vand.
- 3) Bygninger, der ikke er beregnet til at være konstant opvarmet i fyringssæsonen.
- 4) Eksisterende lavenergibygninger, jf. § 1, nr. 5.

15. februar 2017

J.nr 1021-16-23

MAR-EKN

Side 7 af 10

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

Dispensation

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

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen giver, under forudsætning af, at den pågældende ejendom er en enfamiliesejendom, efter ansøgning dispensation fra tilslutningspligt til en person, der:

- 1) er folkepensionist på tilslutningstidspunktet, jf. § 7, stk. 3,
- 2) har været ejer eller medejer af den pågældende ejendom siden det tidspunkt, hvor kommunalbestyrelsen traf beslutning om tilslutningspligt, og
- 3) har haft fast bopæl på den pågældende ejendom siden det tidspunkt, hvor kommunalbestyrelsen traf beslutning om tilslutningspligt.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen meddeler dispensation fra tilslutningspligt og forblivelsespligt for ny bebyggelse, der opføres som lavenergibygninger, jf. § 1, nr. 6. Dispensation meddeles til ejeren af ejendommen senest ved udstedelse af byggetilladelse.

[...]"

Uddrag af bekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven:

Forvaltningsloven 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

15. februar 2017
J.nr 1021-16-23
MAR-EKN

Side 8 af 10

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 "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.

...

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.

15. februar 2017

J.nr 1021-16-23

MAR-EKN

Side 9 af 10

[...]”.

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 undersøgelser og overvejelser, før en afgørelse træffes. En begrundelse kan hjælpe modtageren 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 Niels Fenger, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1. udgave, 2013, side 619-647.

15. februar 2017

J.nr 1021-16-23

MAR-EKN

Side 10 af 10