

Supplerende advokatundersøgelse

Version til offentliggørelse

Undersøgelse af forløbet omkring byrådets beslutning den 26. april 2022 om godkendelse af Odsherred Syd-projektet

Deklaration af [Konsulent]rapporter udarbejdet for offentlige myndigheder:

Titel på rapport:	Supplerende advokatundersøgelse – godkendelse af Odsherred Syd-projektet
Formål med rapport:	Undersøgelse og vurdering af forvaltningens forberedelse af byrådets beslutning den 26. april 2022 om godkendelse af Odsherred Syd-projektet
Udarbejdet af:	Bech-Bruun Advokatpartnerselskab
Udarbejdet for:	Odsherred Kommune
Finansieret af:	Odsherred Kommune
Leveringsdato for rapport:	6. januar 2026
Dato for offentliggørelse;	

Indhold

1.	Indledning	5
1.1	Baggrunden for den supplerende advokatundersøgelse.....	5
1.2	Undersøgelsens kommissorium	6
1.3	Gennemførelse af undersøgelsen	6
2.	Hændelsesforløbet vedr. godkendelsen af Odsherred Syd-projektet.....	7
2.1	Kommunens involvering af Rambøll – juli 2021	7
2.2	Ansøgning om forhåndsgodkendelse af Odsherred Syd-projektet – september 2021	11
2.3	Rørvig-projektet	12
2.4	Odsherred Syd-projektet - høring	12
2.5	Anmodning fra Odsherred Varme om udvidelse af garantien for Rørvig-projektet.....	13
2.6	Udvalgsbehandling af projektforslaget	14
2.7	Ændring af projektforslaget i bestyrelsen for Odsherred Varme A/S	14
2.8	Odsherred Varme A/S' notat til byrådet af 20. april 2022	16
2.9	Byrådets godkendelse af Odsherred Syd-projektet	17
2.10	Efterfølgende forhold	17
3.	Forklaringer om hændelsesforløbet.....	17
3.1	Udarbejdelsen af projektforslaget og kommunens foreløbige godkendelse	17
3.1.1	[Medarbejder 1]	17
3.1.2	[Medarbejder 2]	18
3.1.3	[Teknisk direktør]	19
3.1.4	[Kommunaldirektør]	19
3.1.5	[Konsulent], Rambøll	20
3.2	Udviklingen i Rørvig-projektet og ansøgning om supplerende garanti	21
3.2.1	[Medarbejder 1]	21
3.2.2	[Medarbejder 2]	21
3.2.3	[Teknisk direktør]	22
3.2.4	[Kommunaldirektør]	23
3.3	Byrådets godkendelse af projektet den 26. april 2022	24
3.3.1	[Medarbejder 1]	24
3.3.2	[Medarbejder 2]	25
3.3.3	[Konsulent].....	26
3.3.4	[Teknisk direktør]	27
3.3.5	[Kommunaldirektør]	27
4.	Retsregler om forvaltningens opgaver og ansvar.....	29
4.1	Ansættelsesretlige og forvaltningsretlige regler.....	29

4.2	Pligter ved godkendelse af varmforsyningsprojekter	31
4.3	Selskabslovgivningen	33
5.	Bech-Bruuns vurdering	34

1. Indledning

1.1 Baggrunden for den supplerende advokatundersøgelse

Odsherred Varme A/S gennemførte i perioden 2021 – 2024 en udbygning af fjernvarmenettet i Odsherred Kommune. Udbygningen blev besluttet og udført i flere faser. Indledningsvist godkendte byrådet i Odsherred Kommune den 25. maj 2021 en udvidelse af fjernvarmenettet i Rørvig. Den 23. september 2021 ansøgte Odsherred Varme kommunen om godkendelse af et større projekt, der omfattede fem byer i kommunens sydlige del ("**Odsherred Syd-projektet**"). Den 26. oktober 2021 meddelte byrådet en principgodkendelse af projektet, som efter en høringsfase blev vedtaget i bestyrelsen for Odsherred Varme den 20. april 2022 og godkendt af byrådet den 26. april 2022. Efterfølgende (16. september 2022) godkendte byrådet også et mindre projekt i form af en udbygning af fjernvarmenettet i Stårup.

De tre projekter og tilhørende arbejder benævnes i det følgende samlet: "**Fjernvarmeprojektet**".

Fjernvarmeprojektet medførte alvorlige, økonomiske problemer for selskaberne i Odsherred Forsyning-koncernen (herunder Odsherred Forsyning A/S og datterselskabet Odsherred Varme A/S) og for Odsherred Kommune, der som følge af projektet vil lide et meget stort tab. Som følge heraf vedtog byrådet den 18. september 2025 at anmode Bech-Bruun om at gennemføre en advokatundersøgelse af forskellige forhold i Fjernvarmeprojektet. Bech-Bruun skulle i forbindelse med undersøgelsen bl.a. vurdere, 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*".

Bech-Bruun afleverede den 3. juli 2025 en redegørelse for advokatundersøgelsen til kommunen. Som det fremgår af redegørelsen, blev advokatundersøgelsen efter aftale med kommunen gennemført ved gennemgang af tilgængelige, skriftlige kilder. Der blev således ikke foretaget interviews eller foretaget andre supplerende undersøgelser.

Dette medførte, at bedømmelsen af forvaltningens ansvar i relation til byrådets godkendelse af Odsherred Syd-projektet indeholdt et forbehold (s. 113) om, at "... *det på baggrund af det foreliggende skriftlige materiale ikke er 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, (...) var et forsvarligt beslutningsgrundlag (...)*". Forbeholdet findes også i ansvarsvurderingen, jf. sammenfatningen af undersøgelsens resultater (pkt. 2.2, s. 9 ff):

(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.

Bech-Bruun anbefalede, at dette forhold blev undersøgt nærmere, herunder med interviews med de personer, der var involveret i sagens forberedelse. Redegørelsen indeholdt i øvrigt ikke kritik af forvaltningens handlemåde i forbindelse med sagsbehandlingen af Fjernvarmeprojektet.

Redegørelsen blev behandlet på møder i byrådet den 30. juni 2025 og den 18. september 2025. På det sidstnævnte møde besluttede byrådet at anmode Bech-Bruun om at foretage den foreslåede supplerende advokatundersøgelse.

1.2 Undersøgelsens kommissorium

Det fremgår af kommissoriet, at den supplerende undersøgelse skal klarlægge, om der i hændelsesforløbet forud for byrådets beslutning den 26. april 2022 om godkendelse af Odsherred Syd-projektet er begået fejl eller forsømmelser af ansatte i forvaltningen. Der skal som led i undersøgelsen foretages en vurdering af, om – og i hvilket omfang – Odsherred Kommune kan gøre et ansættelsesretligt ansvar gældende.

Kommissoriet er fastlagt på baggrund af byrådets beslutning fra den 18. september 2025, hvorefter kommunens erstatningskrav blev begrænset til krav mod den tidligere direktion og den tidligere bestyrelsesformand i Odsherred Varme A/S.

Af kommissoriet fremgår det bl.a., at den supplerende undersøgelse skal bygge videre på de undersøgelser, som er gennemført i forbindelse med advokatundersøgelsen, der blev afleveret en redegørelse for den 3. juli 2025. Den gennemføres efter Advokatsamfundets Retningslinjer (2022) for såkaldte "almindelige" advokatundersøgelser. idet Bech-Bruun har løst og løser andre opgaver for Odsherred Kommune. Der er således ikke tale om en "uvildig" undersøgelse i den betydning, dette udtryk anvendes i retningslinjerne.

Det er aftalt, at Odsherred Kommune efter nærmere aftale bistår med at fremskaffe dokumenter, der kan belyse sagen. Kontaktperson er [REDACTED], der også kan bistå med kontaktoplysninger og praktiske forhold i øvrigt. Det skal afklares, om det er nødvendigt og muligt at få materiale fra Odsherred Varme til brug for undersøgelsen.

Det fremgår desuden af kommissoriet, at Bech-Bruun ved afslutningen af den supplerende undersøgelse skal aflevere en fortrolig rapport til Odsherred Kommune, der ikke er beregnet til offentliggørelse eller udbredelse til en videre kreds. Rapporten vil indeholde en gengivelse af de vigtigste resultater af undersøgelsen samt Bech-Bruuns eventuelle anbefalinger. Bech-Bruun kan efter en særskilt aftale herom udarbejde et resumé, der kan offentliggøres eller danne grundlag for kommunikation af den supplerende undersøgelses resultater.

1.3 Gennemførelse af undersøgelsen

Undersøgelsen er gennemført i perioden fra den 8. oktober 2025 til den 16. december 2025.

Undersøgelsen har omfattet gennemgang af en række e-mails og andre dokumenter for at fastlægge hændelsesforløbet. Desuden har undersøgelsen omfattet interviews af [Kommunaldirektør], fhv. [Teknisk direktør] [REDACTED], og [REDACTED].

Interviews er blevet gennemført således, at de nævnte kunne medbringe en bisidder, hvilket de nævnte bortset fra [REDACTED] har benyttet sig af. De personer, vi har interviewet, har på forhånd modtaget en materialesamling med en tidslinje over centrale begivenheder i Fjernvarmeprojektet. [REDACTED]

[REDACTED] Efter de respektive interviews blev der udarbejdet et udkast til referat, som de nævnte havde mulighed for at kommentere.

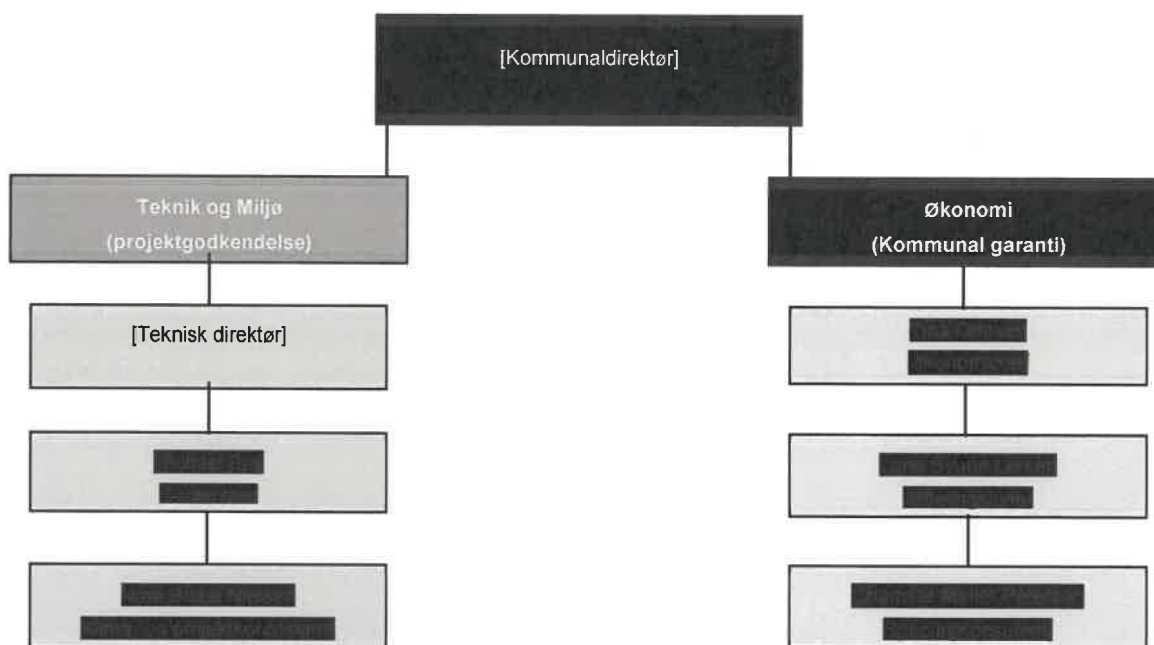
Efter aftale med vores opdragsgiver blev der desuden gennemført interview med [REDACTED], Rambøll, der var konsulent for Odsherred Kommune i forbindelse med projektkodkendelsen. Endelig har vi anmodet tidl. [REDACTED], og [REDACTED], om at deltage i et interview. Det har de begge afslået.

2. Hændelsesforløbet vedr. godkendelsen af Odsherred Syd-projektet

2.1 Kommunens involvering af Rambøll – juli 2021

Odsherred Kommune modtog i juli 2021 fra Odsherred Varme A/S et udkast til projektbeskrivelse for udbygningen af fjernvarmeforsyningen i fem byer i kommunens sydlige del. Til projektet engagerede kommunen i juli 2021 Rambøll som rådgiver.

De medarbejdere i Odsherred Kommune, der på forskelligt plan arbejdede med fjernvarmeprojektet, var bl.a. de følgende:



Den 8. juli 2021 skrev [Redacted] fra Odsherred Kommune til Rambøll og oplyste, at Odsherred Forsynings nye projekt handlede om en omlægning af kommunens naturgasbyer til fjernvarme. Hun oplyste videre, 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.

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

Den 19. august 2021 skrev rådgiveren fra Rambøll, [Redacted], 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. varmeforsyningsloven 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.

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 skønsmæssigt 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 tilslutningsafgift 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 [REDACTED] 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 varmeforsyning, 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 [REDACTED], 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, Fårevøjle Kirkeby, Fårevøjle 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. Ledelsen mente, at dette var meget omfattende, og de frygtede, at kravet ville medføre, at der skulle udarbejdes fem separate projektforslag. Hun oplyste desuden, at selskabet ønskede input til, hvordan opdelingen rent praktisk skulle udføres for at leve op til kravene i varmeforsyningsloven.

[REDACTED], Rambøll, svarede herpå den 9. september 2021, hvorefter [REDACTED] videresendte [REDACTED] e-mail 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 indsigelse 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 af de tilsluttede byer er samfundsøkonomiske fordelagtige."

Det fremgår af referatet af bestyrelsesmødet i Odsherred Varme A/S den 17. september 2021, at bestyrelsen vedtog projektforslaget. I indstillingen til bestyrelsen hedder det bl.a.:

Projektforslaget viser, at der er samfundsøkonomi i at etablere fjernvarme, dvs. at det er det bedste samfundsøkonomiske alternativ i forhold til at fortsætte opvarmning med naturgas (...). Projektforslaget viser også, at forbrugere med fjernvarme vil opnå den billigste varmeudgift, samt at selskabsøkonomien er robust, således at eksisterende kunder ikke risikerer at skulle dække for nyinvesteringerne.

2.2 Ansøgning om forhåndsgodkendelse af Odsherred Syd-projektet – september 2021

Den 23. september 2021 ansøgte Odsherred Varme A/S byrådet om forhåndsgodkendelse af Odsherred Syd-projektet. Projektbeskrivelsen, dateret september 2021, var udarbejdet af LuVa Consult og PlanEnergi. Projektforslaget byggede på, at de fem byer bliver forsynet med fjernvarme fra ét større, fælles varmegværk.

Projektforslaget indeholdt energimæssige, miljømæssige, samfundsøkonomiske og selskabsøkonomiske vurderinger af projektet samt 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 anslået en samlet anlægsinvestering på ca. 571 mio. kr. Det fremgik af det endelige projektforslag, at investeringsbudgettet var baseret på "estimer på udgifter til ledningsnet fra LuVa Consult, samt estimer 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 de forudsætninger, beregningerne bygger på. Herom hedder det i projektforslaget:

"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 til [REDACTED] et forslag til forvaltningens indstilling i sagen og et udkast til høringsbrev.

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 høringsvarene 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.

2.3 Rørvig-projektet

Mens kommunen med Rambølls bistand arbejdede med Odsherred Syd-projektet, var udvidelsen af fjernvarmenettet i Rørvig gået i gang med et budget på ca. 50 mio. kr. Odsherred Varme ansøgte kommunen om en garanti til lån til Rørvig-projektet, og denne ansøgning blev behandlet i Økonomiudvalget den 21. september 2021.

Forvaltningen indstillede, 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 et bilag, som bl.a. omfattede en risikoanalyse, dvs. en vurdering af Odsherred Varmes økonomi. Risikoanalysen var udarbejdet af forvaltningen for at bestemme størrelsen af den "markedsbaserede garantiprovision", som kommunen efter reglerne om statsstøtte er forpligtet til at opkræve i forbindelse med en kommunal garantistillelse. Forvaltningen vurderede, at det var usandsynligt, at Odsherred Varme ville misligholde sine forpligtelser som følge af økonomiske forhold, manglende likviditet eller tilslutning til fjernvarme.

Byrådet vedtog at bevilge kommunegarantien til Rørvig-projektet på sit møde den 5. oktober 2021.

2.4 Odsherred Syd-projektet - høring

Projektforslaget for Odsherred Syd blev i november 2021 sendt i høring hos de berørte forsyningsselskaber og grundejere inden for det forventede varmforsyningsområde. Det resulterede i høringssvar fra i alt 67 parter. Flere høringssvar rejste bekymring i forhold til brugerøkonomien og anlægsøkonomien i projektforslaget. Der blev blandt andet rejst bekymring i forhold til, om de skønnede anlægsudgifter var realistiske, set i lyset af prisudviklingen for bygge- og anlægsarbejder og uforudsete udgifter.

Den 1. marts 2022 deltog direktionen i Odsherred Forsyning A/S i et temamøde med byrådet, hvor direktionen bl.a. orienterede om fjernvarmeprojektet.¹

Den 22. marts 2022 udarbejdede Odsherred Kommune et høringsnotat, hvor høringsvarene blev kommenteret. Da flere spørgsmål og bekymringer gik igen, blev der udarbejdet en række fælles tema-besvarelser, som Odsherred Forsyning havde udarbejdet udkast til. I forhold til forbrugerøkonomien fremgår det af høringsnotatet, at borgere ville opnå en besparelse ved at gå over til fjernvarme. Desuden hedder det om den økonomiske rentabilitet:

"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.

2.5 Anmodning fra Odsherred Varmer om udvidelse af garantien for Rørvig-projektet

Den 18. marts 2022 sendte [REDACTED], en e-mail til Odsherred Kommune, hvor selskabet anmodede 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 forventede anlægsudgift 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.

[REDACTED] besvarede denne e-mail den 24. marts 2022, hvor han spurgte, om [REDACTED] havde mulighed for at komme forbi for at tage en snak vedrørende spørgsmålene.²

Den 8. april 2022 skrev [REDACTED] 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 i Rørvig-projektet:

1. Rørvig - Tillægsbelåning

Forsyningen er jo godt i gang med etableringen af fjernvarmenettet i Rørvig. De har fået endnu flere tilslutninger end forventet og har derfor udtrykt ønske om en tillægsbelåning.

¹ Det er oplyst overfor os, at byrådet ved flere lejligheder afholdt uformelle møder med ledelsen i Odsherred Forsyning, hvor direktionen orienterede byrådet om igangværende projekter, planer mv. Der er så vidt vides intet referat fra det nævnte møde. Der er forklaret herom i flere interviews, se nedenfor.

² Der foreligger ikke i vort materiale noget referat af dette møde. [REDACTED] har forklaret herom, jf. nedenfor.

De fik tilbage i oktober kommunal garanti på 50,4 mio. [link til dagsordenen på kommunen hjemmeside].

[redacted] og jeg har talt lidt frem og tilbage om, hvad vi skal være opmærksom på ift. dette, og jeg er blevet bedt om at klare, hvorvidt vi kan komme ud i en situation, hvor vi skal/bør bede om, at der laves en ny beregning af samfundsøkonomien mm. Det vil vi som sådan helst undgå.

Jeg synes umiddelbart ikke, at jeg kunne finde noget om det i varmforsyningsloven eller projektbekendtgørelsen.

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

Kommunen 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 det ønskede ekstra lån.

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

2.6 Udvalgsbehandling af projektforslaget

Den 5. og 19. april 2022 blev projektforslaget for det sydlige Odsherred behandlet af henholdsvis Klima- og Miljøudvalget og Økonomiudvalget. [redacted] indstillede via udvalgene til, at projektforslaget blev godkendt, da det overholdt projektbekendtgørelsens krav til et projektforslag, og da 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 samt en afgørelse om VVM-pligt.

Efter godkendelse i udvalgene blev sagen sat på dagsordenen til byrådets møde den 26. april 2022.

2.7 Ændring af projektforslaget i bestyrelsen for Odsherred Varme A/S

Mens Odsherred Kommune i september 2021 – marts 2022 behandlede projektforslaget for Odsherred Syd, drøftede bestyrelsen i Odsherred Varme A/S ved flere lejligheder økonomien i dette projekt, da det i løbet af

vinteren og foråret 2022 efterhånden stod klart for direktionen i selskabet, at Fjernvarmeprojektet ville blive meget dyrere end budgetteret.

Således sendte LuVa Consult den 12. januar 2022 en forespørgsel til Energistyrelsen om, hvorvidt det var et problem, hvis et fjernvarmeprojekt udviklede sig til at blive dyrere end oplyst til kommunen i projektbeskrivelsen.

Energistyrelsen svarede hertil den 24. januar 2022, at der ikke var faste regler på området, og at styrelsen ikke kunne udtale sig om, hvorvidt varmeselskabet burde underrette kommunen om udviklingen i priserne.

Kommunen blev – så vidt ses – ikke orienteret om denne korrespondance.

I referatet af bestyrelsesmødet den 5. februar 2022 hedder det bl.a., at det skøn over anlægsudgifterne i Odsherred Syd, der var indeholdt i projektforslaget, ikke længere var retvisende. På baggrund af de priser, Aarsleff havde opgivet, anslog direktionen, at anlægsudgifterne snarere ville udgøre 800 mio. kr. For at håndtere situationen arbejdede direktionen med en plan, hvorefter der skulle etableres decentrale varmekilder i tre byer, sådan at der ikke skulle etableres lange forsyningsledninger. Dette ville medføre en besparelse. Det fremgår af referatet, at direktionen på et kommende bestyrelsesmøde ville præsentere mere detaljerede projektplaner for bestyrelsen.

Den 25. marts 2022 udarbejdede LuVa Consult et notat til bestyrelsen i Odsherred Varme A/S om det reviderede projekt, bl.a. om selskabsøkonomien.

I referatet af bestyrelsesmødet i Odsherred Varme A/S den 20. april 2022 fremgår det bl.a., at direktionen som en opfølgning på bestyrelsesmødet den 5. februar 2022 oplyste om, at fjernvarmeprojektet i det sydlige Odsherred var blevet revurderet. Direktionen oplyste om anlægsøkonomien, at:

"Anlægsinvesteringen vurderes samlet af ekstern rådgiver til at blive 900 mio. kr. i de sydlige byer. Det er mere end de 800 mio. kr. som blev orienteret på bestyrelsesmøde d. 5. februar 2022. Dette skyldes, at der fra entreprenør er varslet væsentlige prisstigninger på materialer, som f.eks. fjernvarmerør. Projektet er ændret, således at der etableres tre varmekilder, mod tidligere forudsat ét. På den måde spares etablering af transmissionsledninger fra Hørve og Asnæs til Fårevæjle renseanlæg. Dette medfører en forventet lavere investering på 30 mio. kr." (Vores understregning).

Direktionen oplyste, at selskabsøkonomien var vurderet på ny som følge af det øgede investeringsbehov. Det blev oplyst, at fjernvarmetaksterne kunne fastholdes på det nuværende niveau, sådan at de øgede omkostninger ikke ville få negativ virkning for de nuværende kunder. Det blev desuden oplyst, at forbrugerøkonomien var forbedret til fjernvarmens fordel, da alternativer som naturgas og varmepumper også var blevet (meget) dyrere.

Det fremgår af referatet fra mødet, at samfundsøkonomien i projektet ikke ville blive vurderet på ny, da der ikke var noget krav herom, og da en samfundsøkonomisk beregning forventeligt fortsat ville vise, at fjernvarme var den mest fordelagtige løsning. Desuden blev det oplyst, at en sådan beregning ville være omkostningstung for såvel Odsherred Forsyning som for kommunen.

Vedrørende fjernvarmeprojektet i Rørvig oplyste direktionen, at projektet rykkede fremad, men at projektet nu forventedes samlet at koste 95 – 105 mio. kr., hvilket var mere end de 80 mio. kr., som blev oplyst på bestyrelsesmødet den 5. februar 2022. Direktionen vurderede, at de øgede omkostninger kunne afholdes indenfor selskabsøkonomien, og at forbrugerøkonomien var forbedret til fordel for fjernvarme, men at samfundsøkonomien ikke var vurderet på ny af samme årsager som for projektet i det sydlige Odsherred.

Direktionen oplyste desuden, at forholdene omkring udførelsen af anlægsarbejderne var vanskelige som følge af krigen mellem Ukraine og Rusland, eftervirkninger af Corona-pandemien, og stor efterspørgsel som følge af et landsdækkende ønske om at etablere fjernvarme hurtigt (overophedning). Direktionen vurderede, at der kunne forventes yderligere prisstigninger, og at der kunne opstå leveranceudfordringer på nødvendige dele til projektet.

Kommunen blev – så vidt ses - heller ikke orienteret om indholdet af LuVa Consults notat eller oplysningerne til bestyrelsen på mødet den 20. april 2022.

2.8 Odsherred Varme A/S' notat til byrådet af 20. april 2022

Som nævnt ovenfor, behandlede Økonomiudvalget den 19. april 2022 projektforslaget for Odsherred Syd.

Den 20. april 2022 modtog Odsherred Kommune et brev fra [REDACTED] og [REDACTED], Odsherred Forsyning, adresseret til byrådsmedlemmerne. Brevet indeholdt et notat om anlægsøkonomien ved fjernvarmeudrulningen i Odsherred Syd. 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 brevet, at anlægsomkostningerne til fjernvarmeprojektet i det sydlige Odsherred nu blev skønnet til 950 mio. kr., hvilket indebar en fordyrelse på ca. 379 mio. kr. (ca. 66 %) i forhold til det

projektforslag, der havde været i høring og behandlet i udvalgene. Oplysningen om, at Rørvig-projektet nu blev anslået til at koste 95 – 105 mio. kr. (ikke 80 mio. kr.) blev ikke nævnt i brevet.

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

2.9 Byrådets godkendelse af Odsherred Syd-projektet

Projektforlaget 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 projektforlaget for det sydlige Odsherred den 26. april 2022.

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

2.10 Efterfølgende forhold

Bestyrelsen i Odsherred Varme A/S besluttede efter projektgodkendelsen, at arbejdet i Odsherred Syd skulle finansieres ved lån, optaget i Nordea (60% af udgifterne) og i KommuneKredit (40%). Til sidstnævnte lån ansøgte selskabet om garanti fra kommunen. Økonomiafdelingen bad PwC om at vurdere, hvilken provision kommunen burde beregne for denne garanti.

Den 23. juni 2022 udarbejdede PwC den ønskede vurdering til kommunen, hvoraf det bl.a. fremgik, at Odsherred Varme havde en "stærk betalingsevne".

Den 16. juni 2022 afholdt [redacted], Odsherred Varme, et møde med [redacted] og [redacted] fra Odsherred Kommune vedrørende garantistillelsen. På baggrund af dette møde fremsendte [redacted] samme dag referatet af bestyrelsesmødet i Odsherred Varme fra 20. april 2022 til [redacted]. Dette var – så vidt ses - første gang forvaltningen kom i besiddelse af referatet fra dette bestyrelsesmøde.

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, der godkendte at stille den ønskede garanti.

3. Forklaringer om hændelsesforløbet

3.1 Udarbejdelsen af projektforlaget og kommunens foreløbige godkendelse

3.1.1 [Medarbejder 1]

[redacted], og at hun i 2021 i denne *egenskab* varetog myndighedsopgaverne inden for varmeplanlægning i kommunen. Hun refererede til [redacted]⁴, der igen refererede til den

³ [redacted]
[redacted]

⁴ Der har i perioden været udskiftninger i organisationen.

tekniske direktør. [Medarbejder 1] havde overtaget opgaven fra en kollega omkring det tidspunkt, hvor byrådet havde vedtaget en ny ejerstrategi for forsyningen.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

3.1.2 [Medarbejder 2]

[Redacted text block] Om

forberedelsen af fjernvarmeprojektet har hun fortalt:

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

3.1.3 [Teknisk direktør]

[Teknisk direktør] har oplyst,⁵ at han var ansvarlig for området, men ikke konkret involveret i sagsbehandlingen. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

3.1.4 [Kommunaldirektør]

[Kommunaldirektør] har fortalt, at han har været i Odsherred Kommune som kommunaldirektør i ca. 8 år. Myndighedsbehandling af fjernvarmeprojektet var forankret i [Teknisk direktør]s afdeling. Sagsbehandler på området var [REDACTED], der refererede til [REDACTED]. Økonomiafdelingen ved [REDACTED] bistod særligt i forbindelse med kommunens garantistillelse for lån til anlægsudgifterne. Han har videre forklaret:

⁵ [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

3.1.5 [Konsulent], Rambøll

[REDACTED] fortalte, at han i dag er selvstændig konsulent efter at have nået pensionsalderen, men at han gennem en årrække har været ansat i Rambøll med speciale bl.a. i fjernvarmeprojekter. Han har fungeret som rådgiver for varmeselskaber, kommuner og Energistyrelsen m.fl. Han havde løst opgaver for Odsherred Kommune forud for iværksættelsen af fjernvarmeudbygningen i 2020 og blev kontaktet af kommunen ([REDACTED]) i sommeren 2021. Der var udarbejdet og godkendt et projekt for udbygning af fjernvarmen i Rørvig, og kommunen skulle nu behandle et forslag til et større projekt i fem byer i Odsherred Syd. Til brug for dette arbejde bad de om hans bistand. Han har forklaret:

[REDACTED]

[Redacted text block]

3.2 Udviklingen i Rørvig-projektet og ansøgning om supplerende garanti

3.2.1 [Medarbejder 1]

[Redacted] har fortalt, Rørvig-projektet var i gang i efteråret 2021. Varmeselskabet forventede, at anlægsudgifter var ca. 50 mio. kr. I efteråret 2021 fik [Medarbejder 1] ikke informationer, om hvordan projektets økonomi udviklede sig, men hun blev orienteret om, at projektet gik godt, og at der var mange husstande, der gerne ville tilsluttes fjernvarme.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

3.2.2 [Medarbejder 2]

[Redacted] har bekræftet, at hun den 18. marts 2022 modtog en ansøgning om en supplerende kommunegaranti til Rørvig-projektet på 30 mio. kr.

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

3.2.3 [Teknisk direktør]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

3.2.4 [Kommunaldirektør]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

3.3 Byrådets godkendelse af projektet den 26. april 2022

3.3.1 [Medarbejder 1]

[REDACTED] har fortalt, at hun i februar og marts 2022 gennemgik høringssvarene på Odsherred Syd-projektet og udarbejdede den samlede oversigt over de indkomne bemærkninger.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

3.3.2 [Medarbejder 2]

[REDACTED] har fortalt, at hun deltog i et møde den 4. april 2022 med [REDACTED], [Teknisk direktør] og [Kommunaldirektør]. På mødet fortalte hun om sine oplevelser på det møde med [REDACTED] på Forsyningens kontor den 28. marts 2022, hvor hun havde spurgt ind til årsagerne til, at Rørvig-projektet var blevet så meget dyrere end forventet.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

3.3.3 [Konsulent]

■ har fortalt, at han igen blev tilknyttet som rådgiver for kommunen i forbindelse med høringen af projektforslaget.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

3.3.4 [Teknisk direktør]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

3.3.5 [Kommunaldirektør]

[Kommunaldirektør] har fortalt om byrådets behandling af projektforslaget:

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

4. Retsregler om forvaltningens opgaver og ansvar

4.1 Ansættelsesretlige og forvaltningsretlige regler

Embedsmænd i forvaltningen skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for deres stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver. Tilsidesætter den ansatte sine tjenstlige pligter, kan dette udgøre en tjenesteforseelse, der kan medføre disciplinære sanktioner. Efter praksis opstilles der overordnet tre kumulative betingelser for, at der foreligger en tjenesteforseelse:

- Der foreligger en objektiv tilsidesættelse af de pligter, der følger af stillingens beskaffenhed.
- Tilsidesættelsen kan subjektivt tilregnes den ansatte som forsætlig eller uagtsom.
- Tilsidesættelsen har en vis grovhed.

Ved vurderingen af en forseelses "grovhed", skal der foretages et helhedsorienteret skøn, der omfatter både den subjektive og den objektive side af pligtforsømmelsen.

Ansvar og pligter i en given stilling afhænger af den pågældendes stillingsbeskrivelse, ansættelseskontrakt, interne forskrifter og uskrevne normer. For så vidt angår offentlige chefers tjenstlige pligter, kan deres ledelsesansvar opdeles i to kategorier. Den ene kategori vedrører tilfælde, hvor chefen selv har deltaget i sagsbehandlingen eller godkendt en ulovlig beslutning/afgørelse. Den anden vedrører sager, som chefen ikke har været involveret i eller orienteret om – men hvor der kan være et ansvar for forsømmelse – også kaldet tilsynspligten.

Vurderes det, efter en samlet vurdering af sagens konkrete forhold, at der er begået en tjenesteforseelse, kan arbejdsgiveren tildele den ansatte en sanktion.

Det afgøres efter dansk rets almindelige regler, om en embedsmand desuden kan ifalde erstatningsansvar, dvs. om der foreligger en uforsvarlig adfærd (i strid med tjenesteplichter), der kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom, og som har medført et tab for kommunen. I dette tilfælde gælder den almindelige lempelsesregel i erstatningsansvarslovens § 23.⁶

Det er en almindelig pligt for embedsmænd i en kommune, at forvaltningen skal fremskaffe de oplysninger, der er nødvendige for at byrådet kan træffe beslutning i en given sag på et oplyst grundlag.

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 her (s. 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. 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

⁶ Som det er beskrevet ovenfor, har Bech-Bruun i Redegørelsen af 3. juli 2025 vurderet, at der ikke er grundlag for at gøre erstatningskrav gældende mod kommunens embedsmand. Denne konklusion er støttet på, at eventuelle fejl i sagsbehandlingen ikke kan give anledning til et erstatningskrav, allerede fordi at der ikke foreligger den krævede adækvans eller kausalitet. Derfor er denne vinkel ikke selvstændigt undersøgt i denne supplerende undersøgelse.

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 (s. 39-40):

"Forvaltningen skal sørge for, at sager, der forelægges til beslutning i kommunalbestyrelse, er tilstrækkeligt oplyst. Vurderingen af, om en sag er tilstrækkeligt 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 belyst. 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. 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. Jo mere betydningsfuld beslutningen er, og jo mere indgribende betydning den vil have, desto større krav stilles der til sagens oplysning.

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 rådgivningen, og der i øvrigt ikke er varetaget usaglige hensyn.

4.2 Pligter ved godkendelse af varmemforsyningsprojekter

I øvrigt kan de pligter, der påhviler forvaltningen i forbindelse med forberedelsen af en sag som den foreliggende, i et vist omfang udledes af retsregler omkring godkendelse af varmemforsyningsprojekter.

Det fremgår af varmemforsyningslovens § 3, at det påhviler kommunalbestyrelsen i samarbejde med forsyningselskaber og andre berørte parter at udføre en planlægning for varmemforsyningen i kommunen.

Ifølge varmemforsyningslovens § 4, stk. 1, skal projekter for etablering af nye varmemforsyningsanlæg samt større ændringer i eksisterende anlæg godkendes af kommunalbestyrelsen. Dette indebærer, at kollektive varmemforsyningsvirksomheder ikke kan gennemføre et sådant projekt uden forudgående godkendelse fra kommunalbestyrelsen.

Reglerne om projektkendelse for kollektive varmemforsyningsanlæg er nærmere reguleret af projektkendtgørelsen⁷, hvor der er fastsat nærmere regler om godkendelsesprocessen. For ansøgninger indgivet i perioden 10. maj 2021 til 30. juni 2023 vil det være reglerne i den dagældende projektkendtgørelse, der finder anvendelse.⁸

Inden kommunalbestyrelsen kan meddele godkendelse til et projekt om varmemforsyning, 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 projektsøgningen anvendte forudsætninger opdateres, hvis der ikke foreligger et godkendt projektforslag senest ét år fra ansøgningstidspunktet, ligesom kommunalbestyrelsen til hver en tid kan beslutte, at projektsøger skal opdatere de beregningsforudsætninger, der er anvendt i projektsøgningen. Dette gentages i vejledningen til projektkendtgørelsen fra juli 2021.

Efter reglerne om varmemforsyning 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 projektkendtgørelsens § 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 hvis der er 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 projektsøgning 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 retstilstanden på tidspunktet for kommunalbestyrelsens afgørelse (godkendelse eller afslag på samme), der skal lægges til grund. I praksis indsættes der ved ændringer af projektkendtgørelsen dog altid overgangsbestemmelser, der sikrer, at allerede indsendte projektforslag færdigbehandles efter de eksisterende regler. Se f.eks. § 34, stk. 3, i den nugældende projektkendtgørelse 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

⁷ Senest bekendtgørelse nr. 697 af 6. juni 2023 om godkendelse af projekter for kollektive varmemforsyningsanlæg.

⁸ Bekendtgørelse nr. 818 af 04/05/2021 om godkendelse af projekter for kollektive varmemforsyningsanlæg.

*kommunalbestyrelsens sagsbehandlingstid. Hensynet til en materiel rigtig afgørelse bør dog i denne sammenhæng have overvægt.*⁹

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 tilbundsående.

Bent Ole Gram Mortensen m.fl., anfører i Varmeforsyningsloven, 2018, side 181, følgende om retsvirkningen af, at oplysninger, der er lagt til grund ved projektkendelsen, 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 projektkendelsen til de involverede parter.¹⁰

Når det planlægges at ændre varmemforsyningen i et område, der enten er udlagt eller planlægges konverteret til kollektiv varmemforsyning, 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 varmemforsyning, 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 varmemforsyningsloven overholdes.

Det centrale element i kommunens vurdering af, om et projekt skal godkendes efter varmemforsyningslovens § 4 er således, om det pågældende projekt er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt. Det er kommunalbestyrelsens ansvar som godkendelsesmyndighed at påse, at et godkendt projekt ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.¹¹

⁹ Bent Ole Gram Mortensen m.fl., Varmeforsyningsloven, 2018, side 192.

¹⁰ Jf. Energiklagenævnets afgørelse af 12. februar 2020 om Skive Kommune.

¹¹ Energistyrelsens vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, juli 2021, side 3.

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 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.¹²

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.¹³

4.3 Selskabslovgivningen

Kommunen – og dermed forvaltningen – har i et vist omfang pligt til at føre tilsyn med driften og den økonomiske situation i et aktieselskab, som kommunen ejer.

Selskabsloven indeholder ikke regler, som indebærer en egentlig tilsynsforpligtelse for kapitalejeren af et kapitalselskab, men en pligt hertil kan følge af princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning. 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 aktie-selskabsloven. (...)

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

¹² Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen, juli 2021, side 36-37, og Energistyrelsens vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, juli 2021, side 28.

¹³ Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen, juli 2021, side 16.

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.”

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

5. Bech-Bruuns vurdering

Efter kommissoriet skal vi i forbindelse med denne undersøgelse vurdere, om der i forvaltningen er begået fejl eller forsømmelser i forbindelse med byrådets godkendelse af Odsherred Syd-projektet den 26. april 2022, ligesom der skal foretages en vurdering af, om – og i hvilket omfang – Odsherred Kommune kan gøre et ansættelsesretligt ansvar gældende.

På sagsbehandlerniveau var det [redacted], der havde ansvaret for behandlingen af projektansøgningen. Til denne opgave søgte kommunen rådgivning hos Rambøll ([redacted]), og de behandlede sammen en række spørgsmål om projektansøgningen. [redacted] havde til opgave at behandle ansøgningen i relation til kommunens garantistillelse. Da hun ikke kunne få de oplysninger hos varmeselskabet, hun efterspurgte, orienterede hun sine foresatte om det passerede, ligesom kommunen besluttede i stedet at bede PwC om at foretage vurderingen af den garantiprovision, kommunen skulle opkræve. De pågældende har desuden oplyst, at de ikke havde kendskab til Odsherred Varme A/S' brev af 20. april 2022 om udviklingen i fjernvarmeprojektets økonomi forud for byrådets godkendelse af Odsherred Syd-projektet den 26. april 2022. Det er på denne baggrund vores vurdering, at de nævnte ansvarsfuldt har løst de opgaver, de var pålagt i forløbet. Der er derfor heller ikke grundlag for at statuere, at [redacted] eller [redacted] har begået fejl i forbindelse med sagsbehandlingen, der kan give anledning til et ansættelsesretligt ansvar.

[redacted] nærmeste overordnede var [redacted]. Som det er beskrevet ovenfor i afsnit 2, refererede hun dog i det beskrevne forløb i vidt omfang til [Teknisk direktør]. I lyset heraf, og da [redacted] ikke længere er ansat i Odsherred Kommune, har vi ikke foretaget en særskilt vurdering af hans involvering i forløbet. Det bemærkes dog for en ordens skyld, at vi da heller ikke har fået oplysninger, der indikerer, at han skulle have handlet i strid med sine ansættelsesretlige pligter.

[redacted] refererede til [redacted] og [redacted], men disse har ikke haft en aktiv rolle i forløbet ud over de orienteringer til [Teknisk direktør] og [Kommunaldirektør], der er beskrevet i [redacted] forklaring. Der er heller ikke i denne relation fundet oplysninger, der indikerer, at de skulle have handlet forsømmeligt.

På chefniveau var det [Teknisk direktør], der havde det faglige ansvar for forberedelsen af udvalgenes og byrådets behandling af projektansøgningen, mens [Kommunaldirektør] havde det overordnede ansvar.

Ved vurderingen af, om den forberedelse, forvaltningen havde foretaget, var forsvarlig, har vi lagt vægt på de følgende omstændigheder:

Det følger af reglerne i varmemforsyningsloven § 4 og i projektbekendtgørelsen §§ 6 og 19, der er refereret ovenfor, at kommunalbestyrelsen som godkendelsesmyndighed skal påse, at et projekt ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt. Forvaltningen skal forud for den politiske behandling af et fjernvarmeprojekt derfor kontrollere, om de økonomiske oplysninger, der fremgår af projektforslaget, fortsat er retvisende. Det følger af projektbekendtgørelsens § 19, stk. 3, at kommunalbestyrelsen skal anmode om, at de i projektansøgningen anvendte forudsætninger opdateres, hvis der ikke foreligger et godkendt projektforslag senest ét år fra ansøgningstidspunktet, og at kommunalbestyrelsen desuden til hver en tid kan beslutte, at projektansøger skal opdatere de i projektansøgningen anvendte beregningsforudsætninger. Det må imidlertid antages, at kommunen uanset denne bestemmelse - i kraft af officialprincippet - forud for en projektgodkendelse kan have pligt til at undersøge nærmere, om projektet fortsat udgør den samfundsøkonomisk mest fordelagtige løsning på baggrund af nye faktiske oplysninger i sagen.

Både [Teknisk direktør] og [Kommunaldirektør] vidste i april måned 2022, at direktionen i Odsherred Varme A/S forventede, at anlægsudgifterne i Odsherred Syd-projektet ikke ville udgøre ca. 570 mio. kr. men derimod ca. 950 mio. kr., dvs. en stigning på ca. 66%. De vidste desuden, at der var store prisstigninger i anlægsprojekter af den foreliggende karakter. Det vidste de, fordi det senest den 18. marts 2022 lå fast, at Rørvig-projektet ville blive betydeligt dyrere end budgetteret (idet Odsherred Varme A/S den 18. marts 2022 havde ansøgt om en forøgelse af kommunegarantien på lån til anlægsudgifterne fra 50 mio. kr. til 80 mio. kr.).

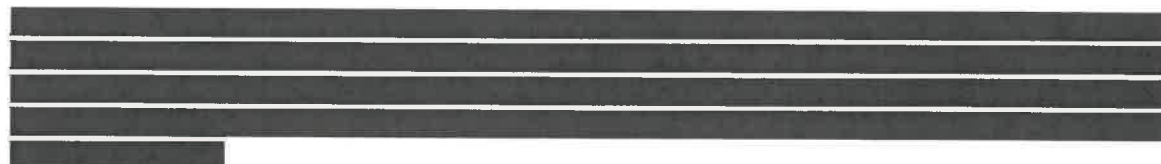
Det skal bemærkes, at [Kommunaldirektør] bad [Teknisk direktør] om at undersøge, om de nye oplysninger om anlægsudgifterne mv. medførte en egentlig pligt for kommunen til at foretage en genberegning af projektets samfundsøkonomiske betydning. [redacted] spurgte i e-mail af 8. april 2022 Rambøll, om der i Rørvig-projektet kunne opstå en situation, hvor der var pligt til at foretage genberegning af samfundsøkonomi mm. Kommunen fik hertil den (korrekte) rådgivning fra Rambøll den 12. april 2022, at kommunen ikke havde pligt hertil, og at kommunen kunne dække sin risiko i Rørvig-projektet gennem den kommunale garantiprovision.

Desuden har vi noteret, at [redacted] og [redacted] havde givet udtryk for betænkeligheder ved udviklingen i fjernvarmeprojektets økonomi, uden at dette gav [Teknisk direktør] anledning til at foretage egentlige undersøgelser hos varmeselskabet, hvor [redacted] ikke ville svare på forvaltningens saglige og relevante spørgsmål.

Efter vores opfattelse var kommunen i Odsherred Syd-projektet ikke efter varmemforsyningsloven og projektbekendtgørelsen forpligtet til at foretage en genberegning af projektforslaget. Vi bemærker i den forbindelse, at kommunen af varmeselskabet i brevet af 20. april 2022 blev oplyst om, at samfundsøkonomien var ekstraordinært påvirket som følge af markante prisstigninger på alternative opvarmningsformer, hvilket efter selskabets oplysninger gjorde fjernvarme endnu mere attraktivt. Dertil var der ikke på godkendelsestidspunktet i øvrigt oplysninger hos forvaltningen, der viste, at projektet ikke længere var samfundsøkonomisk fordelagtigt. Forvaltningen havde desuden ikke adgang til varmeselskabets interne notater eller referater fra bestyrelsesmøderne i selskabet.

På baggrund af de foreliggende oplysninger finder vi desuden ikke grundlag for at fastslå, at forvaltningen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til officialprincippet. [redacted]

[redacted]



Der forelå imidlertid ikke på dette tidspunkt oplysninger hos forvaltningen, som viste, at en stigning i anlægsudgifterne ville kunne bringe Odsherred Forsyning-koncernen (og dermed kommunen) i en situation, hvor kommunegarantien mest sandsynligt ville blive aktualiseret. PwC fandt heller ikke anledning til at gøre bemærkninger om økonomien i Odsherred Varme, da PwC i en erklæring den 23. juni 2022 (forud for byrådets godkendelse af kommunegarantien) tværtimod vurderede, at Odsherred Varme A/S havde en "stærk betalingsevne".¹⁴

Som det er nærmere beskrevet i Bech-Bruuns redegørelse af 3. juli 2025, var det i vidt omfang de efterfølgende begivenheder i efteråret 2022 - foråret 2024, der førte til, at de implicerede selskaber i Odsherred Forsyning-koncernen gik konkurs eller i rekonstruktion, med det deraf følgende tab for kommunen. Det er således ikke givet, at en genberegning af projektets samfundsøkonomiske og selskabsøkonomiske aspekter i april 2022 ville have ført til et andet resultat.

På denne baggrund, og da der som nævnt ovenfor ikke i forløbet foreligger en overtrædelse af en formel handlepligt, er det vores vurdering, at forvaltningens beslutning om ikke at forlange en genberegning af de centrale økonomiske oplysninger, som [Teknisk direktør] og [Kommunaldirektør] havde ansvaret for, ikke har karakter af en pligtforsømmelse, der kan give anledning til ansættelsesretlige sanktioner. Vi har i denne forbindelse tillagt det betydelig vægt, at ansvaret for det fejlslagne fjernvarmeprojekt var hos ledelsen af Odsherred Forsyning og ikke hos Odsherred Kommune.

På denne baggrund er det vores anbefaling, at Odsherred Kommune ikke foretager sig videre i forhold til de ovenfor nævnte embedsmænd i forvaltningen.

København, den 6. januar 2026

Lise Lauridsen Johan Weihe Poul Gade

¹⁴ Det samme anførte PwC i forbindelse med garantistillelsen i oktober 2023.