



Ankestyrelsens brev til Bornholms Regionskommune

Tilsynsudtalelse om støtte til en forening til aktiviteter forbundet med etablering af en havvindmøllepark

19. marts 2024

J.nr. 21-7733

Bornholms Regionskommune har skrevet til Ankestyrelsen den 9. februar 2021.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Bornholms Regionskommune har bedt Ankestyrelsen om at tage stilling til lovligheden af kommunens påtænkte beslutning om at yde støtte til foreningen Borgerenergifællesskabet Bornholms Havvind f.m.b.a.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Foreningen har anmodet kommunen om støtte til at dække udgifter forbundet med etableringen af et havvindmøllelav, herunder udarbejdelse af en ejerskabs- og driftsstruktur og en model for anparts- eller aktietegning med salg af anparter eller aktier for et eller flere endnu ikke stiftede el-producerende selskaber.

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Kommunen har sendt supplerende oplysninger i sagen den 1. marts 2022, 25. april 2022, 28. april 2022 og 9. februar 2023.

Energistyrelsen har udtalt sig i sagen den 24. november 2021, 18. januar 2023 og 10. november 2023.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

Resumé

Vi vurderer, at det vil være i strid med forbuddet mod at yde støtte til enkelte erhvervsvirksomheder, hvis Bornholms Regionskommune yder støtte til foreningen Borgerenergifællesskabet Bornholms Havvind f.m.b.a.

Vi har af den grund ikke fundet anledning til at tage stilling til andre spørgsmål, som sagen måtte rejse.

Sagens oplysninger

Bornholms Regionskommune bad den 9. februar 2021 Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse i forbindelse med kommunens påtænkte beslutning om at yde støtte i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne til en forening til aktiviteter forbundet med etableringen af en havvindmøllepark ud for Bornholm.

Kommunen oplyste bl.a. følgende:

”Initiativgruppen er en forening, og foreningens vedtægter sikrer, at foreningens midler kun kan anvendes til fremme af etableringen af Bornholms Havvindmøllepark. Etablering af Bornholms Havvindmøllelaug et energifællesskab åbent for medlemskab for alle borgere, virksomheder og foreninger på Bornholm, samt for støttemedlemmer uden for Bornholm. Projektet henvender sig til alle borgere, virksomheder (private såvel som offentlige) og foreninger på Bornholm med en invitation til at melde sig ind i Bornholms Havvindmøllelaug og dermed være med til at forme Bornholms kystnære havvindmøllepark.

Det vurderes, at Havvindmølleparken er af kommunal interesse og kommer kommunens fællesskab til gode jf. almennyttigkriteriet. Overskud, som er tilbage fra denne del af anparterne, når renter og afdrag er betalt, vil kunne tilfalde en almennyttig fond til gavn for almennyttige formål, som Bornholms Havvindmøllelaug i fællesskab fastlægger rammerne for.

[...]

Det er dog tvivl omkring den mulige indirekte støtte til erhvervsvirksomheder, gennem erhvervsvirksomhedernes køb af anparter.”

Ved brev af 18. januar 2022 bad Ankestyrelsen kommunen om at redegøre nærmere for sin anmodning af 9. februar 2021.

Bornholms Regionskommune redegjorde nærmere for kommunens anmodning ved to mails af 1. marts 2022. Kommunen oplyste bl.a. følgende:

"Hvilke opgaver eller aktiviteter påtænker kommunen at yde støtte til?"

Påtænker kommunen at opstille vilkår for den kommunale støtte?

Initiativgruppen for Bornholms Havvindmøllepark (herefter "Initiativgruppen") har ansøgt om et beløb på 970.775 kr. til medfinansiering af hele projektet, som består af følgende elementer:

- 1) Udarbejdelse af forundersøgelsesansøgning til Energistyrelsen
- 2) Etablering af Bornholms Havvindmøllelaug
- 3) Udarbejdelse af ejerskabs- og driftsstruktur for Bornholms Havvind
- 4) Udarbejdelse af prospekt for anparts-/aktietegning med salg af anparter/aktier i Bornholms Havvind
- 5) Indledende indhentning af tilbud fra potentielle leverandører/entreprenører som grundlag for udarbejdelse af et anlægs- og driftsbudget
- 6) Udarbejdelse af en finansieringsplan for etableringen af Bornholms Havvind
- 7) Afsøgning af muligheder og indledende kontakter vedr. fremtidige aftaler om køb af strøm
- 8) Gennemførelse af forundersøgelser frem til VVM-redegørelse og opnåelse af Energistyrelsens miljøgodkendelse
- 9) Udarbejdelse af ansøgning om etableringstilladelse

Kommunalbestyrelsen har på møde den 29. april 2021 besluttet at yde det fulde tilskud på 970.775 kr. Tilskuddet er betinget af, at Ankestyrelsen giver kommunen medhold i, at tilskuddet lovligt kan ydes, ligesom tilskuddet er betinget af, at arealreservationen for det påtænkte område ophæves. Sidste betingelse er opfyldt.

Der er ikke i øvrigt opstillet konkrete vilkår, begrænsninger eller øremærkning af tilskuddet til Initiativgruppen. Tilskuddet dækker således alle dele af projektet, men vil kunne målrettes enkelte dele, såfremt Ankestyrelsen finder, at projektet kun delvist kan støttes med kommunale midler.

Er forholdet beskrevet i den skrevne lovgivning?

Ankestyrelsen har kontaktet Energistyrelsen, som i brev af 24. november 2021 har oplyst, at der ikke findes regler på Energistyrelsens område, som regulerer forholdet, og at de regler,

der findes på området ikke er til hinder for, at en kommune kan yde støtte til projektering og etablering af en havvindmøllepark.

Bornholms Regionskommune er ikke bekendt med, at der i øvrigt er lovgivning, som beskriver forholdet.

Er der tale om lovlige kommunale opgaver?

Når der ikke foreligger skreven lovgivning på området, skal spørgsmålet vurderes efter reglerne i kommunalfuldmagten, som bygger på følgende principper:

- **Almennyttetekriteriet**
Støtten til projektering og etablering af en havvindmøllepark medvirker til at sikre kommunens vision om at være et klimavenligt og CO₂-neutralt samfund, samt kommunens ambition om at blive en energi-ø, der kan fungere som testmiljø. Alle borgere og virksomheder på Bornholm kan blive medlemmer af Bornholms Havvindmøllelaug og få glæde af den strøm, der skal produceres i havvindmølleparken.
- **Lokalitetsprincippet**
Der er tale om et lokalt projekt, dog må det bemærkes, at den producerede strøm naturligvis indgår i den samlede pulje af produceret strøm på et givent tidspunkt.
- **Opgavefordelingsprincippet**
Kommunen må ikke varetage opgaver, som ved lov bliver løst af staten eller regionerne. Efter kommunalbestyrelsens betingede beslutning om tilskud til Initiativgruppen blev truffet, har regeringen besluttet at etablere to energiøer/havvindmølleparker i hhv. Nordsøen og Østersøen. Havvindmølleparken ved Bornholm forventes at producere omkring 2 GW. Omkring årsskiftet 2021/22 har regeringen endvidere givet tilsagn om, at det bornholmske energinet vil blive koblet på energiøen, ligesom erhvervsstyrelsen har besluttet, at der skal placeres et Nationalt Center for Grøn Energi på Bornholm.
Kommunen er nu i tvivl om, hvorvidt det vil være i strid med opgavefordelingsprincippet, hvis der samtidig ydes kommunal støtte til en mindre havvindmøllepark på 1 MW uafhængigt af regeringens projekt. Det er Initiativgruppens vurdering, at begge havvindmølleparker har sin berettigelse.

- Forbud mod støtte til enkeltpersoner
Støtten ydes til en forening, hvis vedtægter sikrer, at foreningens formue alene kan anvendes til fremme af etableringen af en havvindmøllepark ved Bornholm. Der er således ikke tale om støtte til enkeltpersoner.

[...]

Er forholdet reguleret af EU-lovgivningen, herunder statsstøttereglerne?

Kommunen finder ikke, at forholdet er reguleret af EU-lovgivningen, og kommunen er ikke af den opfattelse, at der er tale om statsstøtte, jf. TEUF artikel 107, stk. 1."

Kommunen oplyste også følgende:

"Bornholms Regionskommune har en tilføjelse [...] i forhold til tvivlsspørgsmålet om opgavefordelingsprincippet.

[...]

Det må på baggrund af svaret fra Energistyrelsen i sagen lægges til grund, at de gældende regler om projektering og anlæg af havvindmøller mv. er gældende for såvel offentlige som private parter, og at opgaven derfor ikke ved lov bliver løst af staten."

Ved mail af 28. april 2022 til Ankestyrelsen oplyste Bornholms Regionskommune, at støtten ville blive øremærket til etablering af Bornholms Havvindmøllelaug, udarbejdelse af ejerskabs- og driftsstruktur for Bornholms Havvind og udarbejdelse af prospekt for anparts-/aktietegning med salg af anparter/aktier i Bornholms Havvind.

Ved brev af 27. januar 2023 bad Ankestyrelsen kommunen om yderligere oplysninger.

Bornholms Regionskommune redegjorde nærmere for kommunens anmodning ved mail af 9. februar 2023. Kommunen oplyste følgende:

"1: Vil kommunen fortsat yde støtten til Bornholms Havvind

Ja, såfremt Ankestyrelsen vurderer, at det kan ske lovligt.

2: Hvilken juridisk person ydes støtten til?

Støtten vil nu skulle ydes til det nystiftede Borgerenergifællesskabet Bornholms Havvind f.m.b.a., som Initiativgruppen bag Bornholms Havvind er ved at lægge sine aktiviteter, herunder forpligtelser, ind i.

3: Fremsendelse af vedtægter

[...]

Der er udarbejdet og godkendt vedtægter for Borgerenergifællesskabet Bornholms Havvind f.m.b.a., som er lagt op på foreningens hjemmeside. Organisation - Bornholms Havvind Det fremgår bl.a. heraf, at Borgerenergifællesskabets midler kun kan anvendes i overensstemmelse med Borgerenergifællesskabets formålsparagraf, efter fradrag af rimelige henlæggelser til konsolidering (vedtægternes § 18, stk. 1).

Borgerenergifællesskabets formål er defineret i vedtægternes § 3:

Borgerenergifællesskabets formål er:

- *At udvikle, etablere og eje kystnære havvindmøller ud for Bornholm med henblik på at forsyne foreningens medlemmer med el til kostpris*
- *At varetage andre aktiviteter med tilknytning til etablering, udvikling og ejerskab af kystnære havvindmøller og forsyning af foreningens medlemmer med el.*
Foreningens aktiviteter kan varetages såvel direkte som indirekte via ejerskab eller medejer af selskaber.

Der kan således ikke udloddes midler til borgerenergifællesskabets medlemmer. Det samme er tilfældet for Initiativgruppen bag Bornholms Havvind.

Ud over borgerenergifællesskabet, som giver medlemmerne ret til at købe den producerede el til kostpris, påtænkes det at etablere tre andre selskaber, hhv. Bornholms Havvindmøllelaug – Borger I/S, Bornholms Havvind – SMV I/S og Bornholms Havvind – Store virksomheder I/S. Disse tre selskaber skal bruges til at rejse kapitalen til opførelsen af havvindmølleparken, og her kan alle købe andele og opnå afkast fra driften.

Kommunens tilskud skal ikke ydes til nogen af disse selskaber. Selskaberne er ikke stiftet på nuværende tidspunkt, men der foreligger udkast til vedtægter for de to af selskaberne på

foreningens hjemmeside, samme link som ovenfor.
Selskabsstrukturen er ikke endeligt fastlagt.

[...]

5: Hvor stort et beløb påtænker kommunen at yde i støtte?

Bornholms Havvind har ansøgt om et tilskud på 970.775 kr., hvilket er bevilget af kommunalbestyrelsen (under forudsætning af Ankestyrelsens godkendelse).

Bemærkninger

[...]

Bornholms Havvind har oplyst, at man ganske vist har stiftet Borgerenergifællesskabet Bornholms Havvind f.m.b.a., men at der pt. er tale om en mere eller mindre tom skal, som kræver en del arbejde at udfylde. Flere har indtil videre leveret gratis arbejdskraft i en tro på projektet og en forventning om, at der senere tilgår midler til borgerenergifællesskabet (herunder den kommunale støtte), så arbejdet kan honoreres på rimelig vis, som forudsat i det fremlagte budget. En del arbejde er også udskudt, indtil borgerenergifællesskabet har likvide midler.

Borgerenergifællesskabet er ved at få oprettet bankkonto mv. i disse dage, som gør det muligt at modtage indbetalinger af kontingenter fra medlemmer, men der skal stadig oprettes medlemsregistre og etableres en administration mv. af Borgerenergifællesskabet, ligesom de juridiske rammer mangler at blive udfyldt – herunder definitioner af, hvad der ligger i en "elret" for medlemmerne, hele ejerstrukturen for etableringen af havvindmølleparken, og der skal udarbejdes prospekter mv. for tegning af andele i de selskaber, som skal udgøre ejerne af infrastrukturen.

Initiativgruppens aktiver og forpligtelser vil overgå endeligt til Borgerenergifællesskabet i foråret 2023, når Initiativgruppens forpligtelser og opgaver i forbindelse med modtaget støtte fra EU-NESOI til forberedelse af forundersøgelsesansøgning er afsluttet og afregnet.

Ifølge det fremlagte budget udgør forundersøgelsesdelen ca. 1,85 mio. kr. ud af det samlede budget på 2,8 mio. kr. Det giver en rest på 950.000 kr., hvilket er et marginalt mindre beløb, end det

ansøgte beløb fra kommunen. Da der er tale om budgetmæssige forudsætninger, som kan forskyde sig, lægger kommunen til grund, at Borgerenergifællesskabet efterfølgende fremlægger et regnskab som godtgør, at de udbetalte midler er forbrugt til det ansøgte formål. I det omfang dette ikke kan godtgøres, skal støtten tilbagebetales til kommunen.”

Følgende fremgår af hjemmesiden www.bornholmshavvind.dk om havvindmøllelavets organisation (hjemmesiden den 19. marts 2024):

”Borgerenergifællesskabet Bornholms Havvind (f.m.b.a.)

Her vil man **som medlem og strømforbruger på**

Bornholm opnå mulighed for at købe andele i Bornholms Havvind, som giver ’elret’, dvs. ret til at købe strøm til kostpris. Hver andel/elret giver ret til at købe 1.000 kWt pr år til kostpris. Medlemskab af borgerenergifællesskabet er åbent for borgere, foreninger, små- og mellemstore virksomheder (SMV), samt for kommunale og regionale aktører. Der betales et årligt kontingent for medlemskab. [...]

Bornholms Havvindmøllelaug – Borger I/S

Her vil man **som borger og forening på Bornholm og i resten af Danmark** kunne tegne sig for andele i Bornholms Havvind, og derigennem opnå adgang til afkast fra driften af, dvs. strømsalget fra, Bornholms Havvind. Der vil i første omgang være et loft over antal andele, der kan forhåndstegnes, på 100 andele pr. borger eller forening.

Bornholms Havvind – SMV I/S (ejergruppe I)

Her vil man **som lille eller mellemstor virksomhed på**

Bornholm kunne tegne sig for andele i Bornholms Havvind, og derigennem opnå adgang til afkast fra driften af, dvs. strømsalget fra, Bornholms Havvind. Det overvejes også at åbne op for tegning af andele i Bornholms Havvind for små og mellemstore virksomheder i andre dele af Danmark i begrænset omfang. Der vil i første omgang være et loft over antal andele, der kan forhåndstegnes, på 200 andele pr. virksomhed.

Bornholms Havvind – Store virksomheder I/S (ejergruppe II)

Her vil man **som stor virksomhed på Bornholm** kunne tegne sig for andele i Bornholms Havvind, og derigennem opnå adgang til afkast fra driften af, dvs. strømsalget fra, Bornholms Havvind. Der

vil i første omgang være et loft over antal andele, der kan forhåndstegnes, på 400 andele pr. virksomhed.

Sammen med andre bornholmske aktører, vil disse fire enheder stifte Udviklingskonsortiet Bornholms Havvind, som vil forestå udviklingen af Bornholms Havvind."

På hjemmesiden findes vedtægter for Borgerenergifællesskabet Bornholms Havvind f.m.b.a. af 19. november 2022. Af vedtægternes § 4, stk. 1, fremgår følgende om medlemmerne:

"Enhver, som støtter Borgerenergifællesskabets formål og som har fast bopælsadresse på Bornholm, kan optages som medlem af Borgerenergifællesskabet. For virksomheder, foreninger og kommunale/regionale aktører tages udgangspunkt i om Bornholms Regionskommune er registreret som hjemstedskommune. Strømfbrugere på Bornholm uden fast bopælsadresse/hjemsted på Bornholm, kan tillige optages som medlemmer af Borgerenergifællesskabet, hvis de ejer fast ejendom på Bornholm."

På hjemmesiden findes også et udkast til vedtægter af 4. februar 2023 for et selskab med navnet Bornholms Havvindmøllelaug I/S (BHV). Af udkastets pkt. 2 fremgår følgende bl.a. om det kommende selskabs formål:

"Interessentskabets formål er at producere elektricitet gennem etablering og drift af en ca. 100 MW kystnær havvindmøllepark ud for Bornholm for dermed at bidrage til en bæredygtig energiforsyning på Bornholm."

Af udkastets pkt. 5 fremgår følgende om udbytte:

"Udbytte vil, i det omfang lovgivningen tillader det, kunne udloddes til kapitalejeren."

Af udkastets pkt. 12.2. fremgår følgende om selskabets opløsning:

"Ved opløsning udarbejdes en status over BHV's aktiver og passiver, hvorefter aktiverne realiseres til dækning af passiver. Det fremkomne over- eller underskud deles ligeligt mellem interessenterne i forhold til antal andele."

På hjemmesiden findes også et udkast til vedtægter af 4. februar 2023 for et selskab med navnet Bornholms Havvind-SMV I/S (BH-SMV), der indeholder enslydende vedtægtsbestemmelser, som citeret ovenfor.

Udtalelser fra Energistyrelsen

Ankestyrelsen har indhentet tre udtalelser fra Energistyrelsen. Den 24. november 2021 udtalte Energistyrelsen bl.a. følgende til Ankestyrelsen:

"Til spørgsmål 1

Energistyrelsen kan oplyse, at der i lov om fremme af vedvarende energi, elforsyningsloven eller anden lovgivning på styrelsens område ikke er regler, der indeholder en hjemmel til, at en kommune kan yde støtte til projektering og etablering af en havvindmøllepark.

[...]

Til spørgsmål 2

Energistyrelsen kan oplyse, at det er Energistyrelsens vurdering, at lovgivningen på Energistyrelsens område ikke er til hinder for, at en kommune kan yde støtte til projektering og etablering af en havvindmøllepark.

Det bemærkes, at elforsyningsloven indeholder regler om kommuners adgang til at varetage produktion, transport, handel, levering m.v. af elektricitet. Ved bekendtgørelse nr. 1133 af 27. november 2008 om kommuners og Energinet.dk's deltagelse i anden virksomhed, som har nær tilknytning til deres hovedvirksomhed efter elforsyningsloven, er der endvidere fastsat regler om, hvilke aktiviteter en kommune kan varetage, som har nær tilknytning til de nævnte aktiviteter efter elforsyningsloven, som f.eks. elproduktionsvirksomhed. Det er Energistyrelsens vurdering, at disse regler ikke har betydning for, hvorvidt en kommune efter kommunalfuldmagtsreglerne kan yde støtte til projektering og etablering af en havvindmøllepark."

Den 18. januar 2023 udtalte Energistyrelsen bl.a. følgende til Ankestyrelsen:

"Til spørgsmål 1 og 2)

Lovbekendtgørelse nr. 984 af 12. maj 2021 (elforsyningsloven) finder anvendelse på produktion, transport, handel og levering af elektricitet samt på aggregering og energilagring, jf. § 2, stk. 1. Efter elforsyningslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., kan en kommune deltage i selskaber med begrænset ansvar, som varetager virksomhed, som er omfattet af § 2, stk. 1.

Det følger implicit af hjemlen til, at en kommune kan drive elproduktionsvirksomhed i et selskab med begrænset ansvar, at kommunen ligeledes kan projektere, dvs. vælge tekniske løsninger og materialer, fastsætte tidsplan for etableringen o.l., og etablere det elproducerende anlæg. Det er dog en betingelse for hjemmelsspørgsmålet, at etableringen af havvindmølleparken sker med henblik på ejerskab.

Det skal endvidere bemærkes, at der ikke i lov om fremme af vedvarende energi (VE-loven) er noget til hinder for, at et kommunalt selskab kan projektere og etablere en havvindmøllepark, og der er eksempelvis i praksis givet etableringstilladelse efter VE-lovens § 25 til HOFOR Vind A/S i forbindelse med projektet *Aflandshage Vindmøllepark*.

Energistyrelsen vurderer på ovenstående baggrund, at en kommune kan projektere og etablere en havvindmøllepark såfremt dette sker med henblik på ejerskab.

Det bemærkes, at lovgivningen på styrelsens område dog ikke er til hinder for, at en kommune kan projektere og etablere en havvindmøllepark, såfremt dette ikke sker med henblik på ejerskab. Der henvises i den forbindelse til bemærkningerne til § 1 i forslaget til lov nr. 503 af 17. juni 2008 om ændring af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning, lov om varmforsyning og lov om Energinet.dk:

”Det skal bemærkes, at det forhold, at en aktivitet ikke er hjemlet i elforsyningsloven, ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at kommunen ikke vil kunne udøve aktiviteten. Den pågældende aktivitet kan være hjemlet i anden lovgivning, herunder almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.”

[...]

Energistyrelsen anser ikke det konkrete projekt med en havvindmøllepark på Rønnebakke, dvs. Initiativgruppen for Bornholms Havvindmøllepark, som en statsopgave.”

Ved brev af 21. september 2023 bad Ankestyrelsen på ny om en udtalelse fra Energistyrelsen på baggrund af passager i bemærkningerne til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om varmforsyning, lov om elforsyning og selskabsskatteoven (Ny organisering af affaldsforbrændingssektoren og konkurrenceudsættelse af forbrændingseget affald) nr. 745 af 13. juni 2023.

Ved brev af 10. november 2023 udtalte Energistyrelsen bl.a. følgende:

”Af beskrivelsen af gældende ret i bemærkningerne til ændringsloven fremgår, at der ikke er hjemmel i elforsyningsloven til, at en kommune kan finansiere, herunder stille garanti over for tredjemand, som agerer på energiområdet. Dette hindrer imidlertid ikke, jf. ovenfor, at en kommune med hjemmel i anden lovgivning eller kommunalfuldmagten, vil kunne finansiere, herunder stille garanti over for tredjemand, som agerer på energiområdet.

Energistyrelsen er således fortsat af den opfattelse, at lovgivningen på Energistrelsens område ikke er til hinder for, at en kommune kan projektere og etablere en havvindmøllepark, selv om dette ikke sker med henblik på ejerskab.

Det bemærkes dog, at Energistrelsens åben dør ordning vurderes at være i strid med EU statsstøtte-regler, hvorfor det ikke længere kan søges om tilladelse til at etablere havvindmølleparker eller andre VE-projekter på havet gennem denne ordning.”

Regler og praksis

Elforsyningsloven

Følgende fremgår af elforsyningslovens §§ 2 og 4 om lovens anvendelsesområde og kommunernes mulighed for at deltage i selskaber, som varetager virksomhed, omfattet af loven:

”§ 2. Loven finder anvendelse på produktion, transport, handel og levering af elektricitet samt på aggregering og energilagring.

Stk. 2. Loven gælder på land- og søterritoriet og i den eksklusive økonomiske zone.

[...]

§ 4. En kommune kan varetage produktion af elektricitet ved afbrænding af affald, jf. dog § 4 a. En kommune kan deltage i selskaber med begrænset ansvar, som varetager virksomhed, som er omfattet af § 2, stk. 1, jf. dog § 4 a.

[...].”

VE-loven

Følgende fremgår af VE-lovens § 2 om lovens anvendelsesområde og lovens definition af vedvarende energikilder:

”§ 2. Loven finder inden for det i § 1 nævnte formål særlig anvendelse på

- 1) pristillæg til vindmøller og andre elproduktionsanlæg, som anvender vedvarende energikilder,
- 2) foranstaltninger til fremme af udbygningen af vindmøller, solcelleanlæg, bølgekraftanlæg og vandkraftværker,
- 3) adgang til at udnytte energi fra vedvarende energikilder på havet,
- 4) tilslutning af og sikkerhedsmæssige krav til vindmøller og
- 5) regulering af elproduktion fra udbudte havvindmøller.

Stk. 2. Ved vedvarende energikilder forstås vedvarende ikkefossile kilder i form af vindkraft, solenergi, geotermisk energi, omgivelsesenergi, tidevands- og bølgeenergi og andre former for havenergi, vandkraft, biomasse, lossepladsgas, gas fra spildevandsanlæg og biogas.

[...]

Stk. 4. Elproduktionsanlæg, som anvender vedvarende energikilder, er tillige omfattet af lov om elforsyning.

[...].”

Følgende fremgår af VE-lovens § 25 om retten til at etablere et elproduktionsanlæg og krav om forudgående tilladelse:

”§ 25. Etablering af elproduktionsanlæg, der udnytter vedvarende energikilder, med tilhørende interne ledningsanlæg på søterritoriet og i den eksklusive økonomiske zone samt væsentlige ændringer i bestående anlæg kan kun foretages efter forudgående tilladelse fra klima-, energi- og forsyningsministeren.

Stk. 2. Tilladelserne meddeles til ansøgere, der har ret til at udnytte en forundersøgelsestilladelse efter § 24, stk. 1, 2 eller 4,

og som skønnes at have den fornødne tekniske og finansielle kapacitet.
[...].”

Kommunalfuldmagtsreglerne

Kommunalfuldmagtsreglerne giver kommunerne mulighed for at varetage opgaver og foretage visse dispositioner, som ikke er hjemlet i den skrevne lovgivning.

Kommunernes adgang til at varetage opgaver med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne er begrænset af de rammer, der lovgivningsmæssigt er fastlagt for kommunernes opgavevaretagelse.

Dette indebærer, at hvis den skrevne lovgivning udtømmende regulerer kommunernes adgang til at varetage en opgave, fordi lovgivningen indeholder hjemmel til eller er til hinder for, at kommunerne varetager opgaven, skal spørgsmålet ikke vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Om forsyningsvirksomhed fremgår følgende af Kommunernes opgaver - Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 219 ff.:

”Et af kommunalfuldmagtens traditionelle områder er kommunal forsyning af borgere med elementære forbrugsgoder som vand, elektricitet, gas og varme mv. Det har gennem årene været anset for lovligt, at kommunerne varetog eller medvirkede ved denne forsyningsvirksomhed, uanset at den principielt også kan udføres af private erhvervsdrivende, og uanset hovedreglen om forbud mod kommunal erhvervsvirksomhed i form af handel, håndværk, industri mv.

Kommuner har med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne selv ejet og drevet virksomheder til forsyning af de nævnte goder eller har ved garantistillelse for lån støttet etableringen af forsyningsselskaber, der typisk er organiseret som andelsselskaber uden erhvervsøkonomiske formål. Imidlertid er de fleste forsyningsområder nu reguleret i den skrevne lovgivning, [...].

En kommunes engagement i forsyningsvirksomhed på ulovbestemt grundlag kan kun ske, hvis formålet er opfyldelse af det lokale behov for forsyningsgoderne.

Om forbuddet mod at yde støtte til enkelte erhvervsvirksomheder, herunder indirekte individuel støtte, fremgår bl.a. følgende på side 289 ff.:

”Det er fast antaget, at en sådan indirekte støtte er ulovlig i samme omfang, som en direkte økonomisk støtte ville være det. En kommune kan ikke ved at indskyde et ekstra led mellem kommunen og virksomheden eller aktiviteten mv. yde en støtte, som den ikke kan yde direkte. I modsat fald ville der være tale om omgåelse.

[...]

Sager om direkte eller indirekte individuel støtte til erhvervsvirksomheder drejer sig normalt om støtte til virksomheder, som er private også i formel forstand. Det er imidlertid ikke afgørende, om den virksomhed, der direkte eller indirekte modtager den økonomiske støtte, er organiseret på et privatretligt grundlag. Forbuddet mod at yde støtte til enkelte erhvervsvirksomheder omfatter enhver form for erhvervsvirksomhed, uanset om virksomheden udøves af offentlige myndigheder eller af institutioner, foreninger eller selskaber mv.”

Om kommunernes mulighed for at yde støtte til private erhvervsvirksomheder, der varetager en lovlig kommunal interesse fremgår følgende på side 294 ff.:

”Det generelle forbud mod at yde individuel økonomisk støtte til private erhvervsvirksomheder [...] er undergivet en vigtig modifikation. Kommunen kan yde individuel økonomisk støtte til en privat erhvervsvirksomhed i det omfang, der herved varetages en lovlig kommunal interesse.

Denne modifikation er dog – uanset at den er vigtig – forholdsvis begrænset. Den tager i alt væsentligt alene sigte på det forhold, at en kommune i stedet for selv fuldt ud at udføre en lovlig kommunal opgave kan give tilskud eller anden økonomisk støtte til en privat virksomhed, som udfører en tilsvarende opgave.

[...]

Det er [...] en betingelse for kommunal støtte til en opgavevaretagelse, at den private ikke opnår et unormalt stort udbytte. Det hænger sammen med, at det ikke er meningen, at kommunen skal anvende sine økonomiske midler til at sikre private en økonomisk gevinst på kommunens bekostning. Der må ikke

blive tale om understøttelse af enkeltpersoner og virksomheder, der rækker ud over den kommunale interesse [...]. Kommunalbestyrelsen skal derfor sikre, at udbyttebetalingen fra en støttet privat virksomhed bliver af begrænset omfang.

I Indenrigsministeriets skrivelse af 24. januar 1989 (1 k. 1988/1059-2, resumédatabasen 89.3.7) om kommunal støtte til det private selskab Ø-færgen A/S bemærkes, »at kommunal støtte til en opgaves varetagelse i privat regi bl.a. forudsætter, at den pågældende private virksomhed er organiseret uden erhvervsøkonomiske formål. Såfremt chartring af færgen til det private selskab Ø-færgen A/S indebærer kommunal støtte, må det derfor sikres, at udbyttebetalingen mv. fra aktieselskabet bliver af begrænset omfang, f.eks. svarende til almindelig låneforrentning af den indskudte kapital«.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen lægger til grund, at Bornholms Regionskommune påtænker at yde støtte til foreningen Borgerenergifællesskabet Bornholms Havvind f.m.b.a.

Vi lægger også til grund, at støtten vil blive ydet til at dække foreningens udgifter til aktiviteter forbundet med etableringen af et havvindmøllelav, herunder udarbejdelse af en ejerskabs- og driftsstruktur og en model for anparts- eller aktietegning med salg af anpartar eller aktier for et eller flere endnu ikke stiftede el-producerende selskaber.

Ankestyrelsen lægger på baggrund af Energistyrelsens høringssvar til grund, at en kommune – med hjemmel i elforsyningslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., jf. § 2, stk. 1, sammenholdt med VE-lovens § 25 – kan projektere og etablere en havvindmøllepark, såfremt dette sker med henblik på ejerskab.

På baggrund af Energistyrelsens høringssvar lægger vi også til grund, at elforsyningslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., ikke er en udtømmende regulering af kommuners adgang til at varetage elforsyningsopgaver omfattet af lovens § 2, stk. 1.

På baggrund af Energistyrelsens høringssvar ses spørgsmålet om, hvorvidt Bornholms Regionskommune kan yde støtte til en forening til at dække de i sagen omhandlede udgifter ikke at være reguleret i den

skrevne lovgivning. Spørgsmålet må derfor afgøres efter de uskrevne regler om kommuners opgavevaretagelse; kommunalfuldmagtsreglerne.

Som det fremgår ovenfor, har det efter kommunalfuldmagtsreglerne gennem årene været anset for lovligt, at kommunerne med henblik på at dække lokale forsyningsbehov under visse betingelser varetog eller medvirkede til at varetage forsyningsvirksomhed, herunder elforsyningsvirksomhed.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at forsyningsvirksomhed med henblik på at dække lokale forsyningsbehov fortsat kan være en lovlig kommunal opgave efter kommunalfuldmagtsreglerne, i det omfang disse regler finder anvendelse.

Det fremgår af vedtægterne for foreningen Borgerenergifællesskabet Bornholms Havvind f.m.b.a., at formålet med foreningen bl.a. er at udvikle, etablere og eje kystnære havvindmøller ud for Bornholm med henblik på at forsyne foreningens medlemmer med el til kostpris. Det fremgår også, at personer eller virksomheder skal have fast bopælsadresse eller hjemsted på Bornholm for at kunne optages som medlemmer.

Efter Ankestyrelsens opfattelse er der som følge heraf tale om, at foreningen Borgerenergifællesskabet Bornholms Havvind f.m.b.a. umiddelbart efter sit formål varetager en lovlig kommunal opgave for så vidt angår elforsyningsvirksomhed med henblik på at dække det lokale forsyningsbehov.

Det fremgår af sagen, at foreningen Borgerenergifællesskabet Bornholms Havvind f.m.b.a. har til hensigt at stifte flere el-producerende selskaber, som skal være en del af en sammenslutning af aktører under navnet Bornholms Havvind.

Det fremgår af udkastene til vedtægter for de endnu ikke stiftede selskaber Bornholms Havvindmøllelaug I/S (BHV) og Bornholms Havvind-SMV I/S (BH-SMV), at formålet med selskaberne er at producere elektricitet gennem etablering og drift af en havvindmøllepark ud for Bornholm for dermed at bidrage til en bæredygtig energiforsyning på Bornholm. Dette ses også at kunne være en lovlig kommunal opgave, såfremt der er tale om elforsyningsvirksomhed med henblik på at dække lokale forsyningsbehov.

Herudover fremgår det, at selskabernes udbytte vil kunne udloddes til kapitalejeren.

Det fremgår ikke, at der for selskaberne vil skulle gælde bestemmelser om udbyttebetaling af begrænset omfang, f.eks. svarende til almindelig låneforrentning af den indskudte kapital.

Vi vurderer derfor, at betingelsen om, at udbyttebetalingen fra selskaberne skal være af begrænset omfang, ikke er opfyldt.

Efter vores opfattelse vil støtten til foreningen Borgerenergifællesskabet Bornholms Havvind f.m.b.a. udgøre indirekte støtte til de omhandlede endnu ikke stiftede selskaber under Bornholms Havvind.

Som det fremgår af afsnittet om regler, kan kommunen ikke ved at indskyde et ekstra led mellem kommunen og selskaberne yde en støtte, som den ikke kan yde direkte.

Vi vurderer på denne baggrund, at det vil være i strid med forbuddet mod at yde støtte til enkelte erhvervsvirksomheder, hvis Bornholms Regionskommune yder støtte til foreningen Borgerenergifællesskabet Bornholms Havvind f.m.b.a.

Da det således er Ankestyrelsens vurdering, at det ikke vil være lovligt for Bornholms Regionskommune at yde den ønskede støtte til foreningen, har vi ikke fundet anledning til at tage stilling til andre spørgsmål, som sagen måtte rejse.

Vi har således ikke fundet anledning til at undersøge den eventuelle betydning af prisbestemmelserne i elforsyningsloven og VE-loven.

Vi har heller ikke fundet anledning til at tage stilling til spørgsmål om det påtænkte støttebeløbs størrelse som følge af den ændrede anmodning om støtte eller det forhold, at udgifterne, der anmodes om støtte til, måtte være afholdt helt eller delvist.

Vi har desuden ikke fundet anledning til at tage stilling til spørgsmål i relation til foreningens medvirken til at forsyne foreningens medlemmer med el til kostpris eller spørgsmålet om, hvorvidt støtten vil være i strid med reglerne om statsstøtte.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan også afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition.

Venlig hilsen

Sarah Toron Sørensen

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 69 af 23. januar 2024

Lovbekendtgørelse om elforsyning (elforsyningsloven) nr. 1248 af 24. oktober 2023 (med senere ændringer)

Lovbekendtgørelse om fremme af vedvarende energi (VE-loven) nr. 132 af 6. februar 2024