

(varmeforsyningsloven)

Nævnenes Hus
Toldboden 2
8800 Viborg

Tel.: 72 40 56 00

www.ekn.dk
ekn@naevneneshus.dk

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

KLAGE FRA XXX
OVER Hjørring Kommunes afgørelse af 12. september 2016
OM Godkendelse af projektforslag vedrørende etablering af en transmissionsledning mellem Vrå Varmeværk A.m.b.a. og GrønGas Vrå A/S

NÆVNETS
SAMMEN-
SÆTNING
I SAGEN
Nævnensformand og dommer Peter Ulrik Urskov
Næstformand, professor, cand.jur. og ph.d.
Bent Ole Gram Mortensen
Professor, cand.jur. og ph.d. Birgitte Egelund Olsen
Direktør Per Søndergaard
Direktør Astrid Birnbaum

NÆVNETS Hjørring Kommunes afgørelse af 12. september 2016 ophæves
AFGØRELSE og hjemvises til fornyet behandling ved kommunen.

Energiklagenævnet modtog den 10. oktober 2016 en klage over Hjørring Kommunes afgørelse af 12. september 2016. Klagen er indgivet af Nicolaj Kleist, Bruun & Hjejle Advokatpartnerselskab, på vegne af XXX (herefter klager). Ved afgørelsen godkendte Hjørring Kommune et projektforslag vedrørende en transmissionsledning mellem Vrå Varmeværk A.m.b.a. (herefter Vrå Varmeværk) og GrønGas Vrå A/S (herefter GrønGas Vrå).

Sagen drejer sig om, hvorvidt projektforslaget kan godkendes i medfør af reglerne i projektbekendtgørelsen.¹

¹ Bekendtgørelse nr. 825 af 24. juni 2016 om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg.

Sagens baggrund

Sagen vedrører etablering af en transmissionsledning imellem GrønGas Vrå og Vrå Varmeværk. Transmissionsledningen skal forbinde et halmkedelanlæg, der er opført i forbindelse med biogasanlægget, med en akkumuleringstank ved varmeværkets solvarmeanlæg med henblik på at udnytte overskudsvarmen fra biogasanlægget samt overskydende kapacitet på halmkedlen. De tekniske installationer skal udføres på en sådan måde, at det ligeledes vil være muligt på sigt at levere varme produceret på Vrå Varmeværks solvarmeanlæg til biogasanlægget.

Det fremgår af et af GrønGas Vrå udarbejdet projektforslag fra september 2012, at det oprindeligt var meningen, at biogasanlægget skulle levere varme til Vrå Varmeværk. Projektforslaget fra september 2012 indebærer således blandt andet etablering af en transmissionsledning til Vrå Varmeværk. På baggrund af korrespondance med Hjørring Kommune om projektets uoverensstemmelse med brændselsforudsætningerne i projektbekendtgørelsen, blev dette projektforslag trukket tilbage af GrønGas Vrå i efteråret 2013.

GrønGas Vrå fremsendte i stedet den 7. november 2013 ansøgning om miljøgodkendelse af et projekt, der ikke indebar levering af varme til Vrå Varmeværk, til Hjørring Kommune. På baggrund af miljøgodkendelsen af 5. maj 2014 blev biogasanlægget opført og idriftsat den 3. juni 2016. Biogasanlægget er således ikke godkendt som kollektivt varmforsyningsanlæg, jf. reglerne i projektbekendtgørelsen.

Vrå Varmeværk ansøgte herefter den 2. august 2016 Hjørring Kommune om godkendelse af projektet vedrørende etablering af transmissionsledningen. Projektet er beskrevet i et af Vrå Varmeværk og Dansk Fjernvarmes Projektselskab A.m.b.a. udarbejdet projektforslag fra juli 2016. Ifølge projektforslaget vil der i alt blive leveret 19.277 MWh/år fra GrønGas Vrå til Vrå Varmeværk, heraf 8.698 MWh/år som overskudsvarme og de resterende 10.580 MWh/år produceret på halmkedlen. Ifølge projektforslaget medfører projektet en selskabsøkonomisk fordel for Vrå Varmeværk i form af forventede besparelser på 1,3 mio. kr. årligt ved en investering på 4,775 mio. kr. samt et samfundsøkonomisk overskud på 2,8 mio. kr. over 20 år.

Projektforslaget blev godkendt af Hjørring Kommune på Teknik- og Miljøudvalgets møde den 9. september 2016, jf. varmforsyningslovens² § 4 og projektbekendtgørelsens §§ 4, 6, 10, 26 og 27. Hjørring Kommune traf herefter

² Lovbekendtgørelse nr. 1307 af 24. november 2014 om varmforsyning med senere ændringer, der var gældende på det tidspunkt, hvor Hjørring Kommune traf afgørelse. Lovbekendtgørelsen er i dag erstattet af lovbekendtgørelse nr. 523 af 22. maj 2017 med senere ændringer.

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 2 af 27

den påklagede afgørelse af 12. september 2016 om godkendelse af projektforslaget. Kommunens afgørelse er gengivet nedenfor.

Hjørring Kommunes afgørelse af 12. september 2016

Hjørring Kommune traf den 12. september 2016 afgørelse om godkendelse af projektforslaget vedrørende etablering af en transmissionsledning mellem Vrå Varmeværk og Grøn Gas Vrå, jf. varmemforsyningslovens § 4 og projektbekendtgørelsens §§ 4, 6, 10, 26 og 27.

Hjørring Kommune lagde herved vægt på følgende:

- Projektet medfører en meget stor selskabsøkonomisk fordel for Vrå Varmeværk i form af forventede besparelser på 1,3 mio. kr. årligt ved en investering på 4,775 mio. kr.
- Samfundsøkonomisk medfører projektet i henhold til projektforslaget et samfundsøkonomisk overskud på 2,8 mio. kr. over 20 år.

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 3 af 27

Klagers synspunkter og bemærkninger

Klager ønsker, at den påklagede afgørelse ophæves eller hjemvises til fornyet behandling i Hjørring Kommune. Til støtte herfor har klager i hovedtræk anført følgende synspunkter:

Sagsbehandlingen i kommunen:

- Begrundelsen er mangelfuld og lever ikke op til forvaltningslovens §§ 22 og 24. Det fremgår ikke af afgørelsen, hvad kommunen har lagt vægt på, herunder om og hvordan de har forholdt sig til projektbekendtgørelsens § 17 og indsigelserne i klagers høringssvar.
- Af Energiklagenævnets afgørelse af 24. marts 2011, j.nr. 1021-11-8, vedrørende godkendelse af projektforslag for fjernvarmeforsyning fremgår bl.a.: *"Afgørelsen er endvidere ikke ledsaget af en begrundelse, herunder en redegørelse for, hvad kommunen konkret har lagt vægt på i forbindelse med godkendelsen. Energiklagenævnet skal hertil bemærke, at det ikke er tilstrækkeligt, at modtageren af afgørelsen har kendskab til de faktuelle oplysninger, der indgår i sagen, [...] Det skal fremgå af selve afgørelsen, hvilke hovedhensyn der ligger til grund for afgørelsen, og hermed hvad kommunen har lagt vægt på ved den endelige beslutning om godkendelse af projektforslaget, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt. Afgørelsen af 7. juli 2010 lider på denne baggrund af en væsentlig mangel i form af mangelfuld begrundelse. [...] Kravet om begrundelse har karakter af en garantiforskrift, og en mangelfuld begrundelse medfører derfor som udgangspunkt afgørelsens ugyldighed."*

- Dagsordenen fra mødet i Teknik- og Miljøudvalget er ikke en del af kommunens afgørelse og blev ikke medsendt til klager. Den deri indeholdte begrundelse er derfor ikke en del af kommunens afgørelse.
- Indholdet af dagsordenen udgør heller ikke en tilstrækkelig begrundelse. Heraf fremgår blot, at kommunen lægger til grund, at der med projektforslaget ikke er tale om etablering af ny varmeproduktionskapacitet. De i klagers høringssvar rejste problemstillinger, herunder karakteren af overskudsvarmen, behandles ikke.
- I Energiklagenævnets afgørelse af 10. oktober 2016, j.nr. 1021-16-32, anførte nævnet som begrundelse for, at Varde Kommunes afgørelse ikke opfyldte forvaltningslovens krav til begrundelse, blandt andet følgende: *"Det fremgår endvidere ikke af afgørelsen, om Varde Kommune har inddraget de bemærkninger, der er modtaget under høringen af projektforslaget, i vurderingen inden godkendelse af projektforslaget, som beskrevet i projektbekendtgørelsens § 26, stk. 1. [...] Baggrunden for kravet om begrundelse i forvaltningsloven er blandt andet, at en myndighed nødvendigvis må udvise grundighed i de forudgående undersøgelser før en afgørelse træffes. Kravet om begrundelse har karakter af en garantiforskrift, og en mangelfuld begrundelse medfører derfor som udgangspunkt afgørelsens ugyldighed".*
- Afgørelsen indeholder ikke præcise henvisninger til de retsregler, som afgørelsen er truffet i henhold til. Energiklagenævnet har ved afgørelse af 25. juni 2016, j.nr. 1021-14-53-30, udtalt, at en begrundelse skal indeholde præcise henvisninger til de bestemmelser, der er anvendt (paragraf, stykke og eventuelt nummer eller litra).
- Det følger endvidere af almindelige forvaltningsretlige regler, herunder officialprincippet, at en offentlig myndighed er forpligtet til at sikre, at sagen afgøres på et korrekt faktisk grundlag.
- Kommunen har ikke overholdt officialprincippet, idet kommunen ikke har anvendt de senest opdaterede beregningsforudsætninger.
- Kommunen har ikke fremskaffet nærmere oplysninger om, i hvilket omfang halmkedlen anvendes og er dimensioneret efter at kunne levere til fjernvarme, hvilket er i strid med officialprincippet.
- Kommunen har ikke søgt oplyst, hvordan den påståede overskudsvarme opstår, selvom dette er blevet efterspurgt af klager. Kommunen kendte endda til projektforslaget fra 2012 og dermed sammenhængen

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 4 af 27

mellem etableringen af halmkedelanlægget og transmissionsledningen. Kommunen vejledte sågar GrønGas Vrå om, at hvis halmkedlen skulle levere varme til Vrå Varmeværk, ville anlægget skulle godkendes i henhold til varmemforsyningsloven.

- I Energiklagenævnets afgørelse af 16. maj 2013, j.nr. 1021-12-185, vedrørende godkendelse af projektforslag for udvidelse af et solvarmeanlæg, blev det fastslået at: *"Utilstrækkelig sagsoplysning medfører som udgangspunkt en afgørelses ugyldighed."*
- Kommunen har reelt ikke forholdt sig til indholdet af klagers indsigelser, herunder foretaget den nødvendige sagsoplysning.

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Brændselsforudsætningerne i projektbekendtgørelsens § 17:

Side 5 af 27

- Der er reelt tale om nyetablering af et varmeproducerende anlæg, der skal godkendes efter § 17, stk. 2, idet halmkedlen er opført i umiddelbar forbindelse med projektforslaget og med en overkapacitet i forhold til dens påståede hovedanvendelse.
- Af projektforslagets side 4 fremgår det således, at *"GrønGas Vrå A/S har ekstra kapacitet til rådighed på et halmkedelanlæg, der etableres i forbindelse med biogasanlægget, og overskudsvarmen fra det nye halmkedelanlæg kan komme Vrå Varmeværk til gode"*.
- Forløbet frem til etableringen af biogasanlægget, herunder det forkastede projektforslag fra 2012, indikerer, at anlægget bevidst er dimensioneret efter også at kunne levere varme til fjernvarmenettet.
- I e-mail af 17. september 2012 fra Niras fremgår det, at *"[...] udnyttelse af den ledige biokedelkapacitet i perioder hvor Vrå manglede varme – samtidig med at man herved kunne udnytte den afgassede gylles gødningsværdi lokalt – jo er en samfundsøkonomisk fordel"*.
- I det forkastede projektforslag fra 2012 fremgår det, at *"Den varme biobrændselsanlægget producerer anvendes dels til opvarmning af biomassen i reaktortankene/rumopvarmning i anlægget kontorbygning (egetforbrug i alt ca. 10.000 MWh/år) – og dels til fjernvarme i Vrå via en ny fjernvarmetransmissionsledning (ca. 28.500 MWh/år)."'*
- Det fremgår endvidere af projektforslaget fra 2012, at *"Den overskydende varme sendes via en ny fjernvarmetransmissionsledning til den eksisterende fjernvarmeakkumuleringsstank i Vrå – og herfra ud til varmemeforbrugerne i Vrå, som herved kan forsynes med ca. 28.500 MWh*

CO2-neutral biovarme årligt (ca. 95 % af den årlige fjernvarmeproduktion i Vrå). Indtil fibrene fra den afgassede gylle kan afbrændes som ønsket tilføres ca. 10.700 ton halm årligt med henblik på at udnytte transmissionsledningen m.v. optimalt.”.

- Forløbet fremstår som et forsøg på at omgå projektbekendtgørelsen ved at opdele projektet i to faser, der retligt søges behandlet individuelt, selvom der oprindeligt var tale om ét projekt.
- Såfremt fremgangsmåden tillades, vil der blive åbnet for en markant udvanding af reglerne om brændselsvalg, som kan udnyttes af det stigende antal biogasproducenter til at omgå brændselsbindingerne.
- Varmen udgør ikke overskudsvarme, idet der ikke er tale om et biprodukt fra en anden og primær proces. Der er tale om halmvarme produceret til fjernvarmeformål ved anvendelse af en tilsigtet overkapacitet på et nyopført biomassebaseret varmeproduktionsanlæg.
- 10.580 MWh/år af den forventede leverede mængde på 19.277 MWh/år kommer ifølge projektforslaget direkte fra halmkedlen. Resten udgør ikke ren overskudsvarme, idet halmkedlen i hvert fald benyttes til yderligere opvarmning til fjernvarmetemperatur.
- Det er tvivlsomt, om der overhovedet er overskudsvarme til stede, som ikke kunne nyttiggøres til opvarmning af biomassen til den ønskede forrådnelsestemperatur.
- På baggrund af artiklen ”Energi til opgradering af biogas” anslås det, at der til aminopgradering skal bruges 0,9 kWh inkl. varmegenvinding til opgradering af 1 m³ rensset biogas. Det svarer til et dagligt varmebehov til opgradering på 22,2 MWh for et anlæg på størrelse med GrønGas Vrås. Det betyder, at der rent teoretisk maksimalt kan leveres 22,2 MWh overskudsvarme til anden anvendelse.
- GrønGas Vrå oplyser på deres hjemmeside, at der årligt vil blive behandlet 300.000 tons biomasse på biogasanlægget. Det svarer til, at der dagligt modtages ca. 822 tons biomasse, der skal opvarmes inden det sendes ind i biogasanlægget. Efter varmegenvinding fra det afgassede biomasse, vil der antageligt fortsat være behov for at opvarme den afgassede biomasse ca. 30 grader i vinterperioden. Med et simpelt overslag medfører det, at der er behov for tilførsel af 28,7 MWh varme dagligt, hvilket er mere, end der er i overskud fra opgraderingsanlægget.

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 6 af 27

- At der ikke er overskudsvarme til rådighed ses også af, at det i projektforslaget nævnes, at biogasanlægget i sommerperioden kan udnytte solvarmen til opvarmning af biomassen.
- Det er de korrekte faktiske forhold, der er afgørende for, om betingelserne er opfyldt, jf. det forvaltningsretlige princip om den materielt rigtige afgørelse.
- Kommunen var på tidspunktet for miljøgodkendelsen klar over, at det ikke var muligt at anvende halmkedlen til afbrænding af fiberfraktion. Godkendelsen omfattede således slet ikke brug af halmkedlen til afbrænding af fiberfraktion. At kapaciteten på et tidspunkt måske kunne bruges hertil var allerede angivet i projektforslaget fra 2012.
- Kommunen kan ikke have været uvidende om den nære sammenhæng, der er mellem etableringen af biogasanlægget og ansøgningen om etablering af transmissionsledningen. Kommunen har i hvert fald på det tidspunkt vidst, at den tidligere afgivne forklaring ikke var korrekt eller i hvert fald ikke dækkende.
- GrønGas Vrå har ikke dokumenteret, at de har haft et effektbehov, der modsvarer etableringen af en 10 MW biomassekedel. I henhold til GrønGas Vrås ansøgning om miljøgodkendelse kan selve biogasanlægget opretholdes alene med et 3 MW gasfyr, hvorfor biogasanlægget ikke i sig selv kan begrunde etablering af en 10 MW biomassekedel.
- Undtagelsen i projektbekendtgørelsens § 17, stk. 1, 2. pkt., finder kun anvendelse, når der er tale om en transmissionsledning mellem to godkendte anlæg. Biogasanlægget er ikke godkendt i medfør af projektbekendtgørelsen.
- Af Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen, december 2007, s. 22, fremgår følgende vedrørende § 17, stk. 1: *"I stk. 1 afgrænses hvilke anlæg der er omfattet af bestemmelsen. Afgrænsningen går på fjernvarmenettene og ikke på de enkelte værker/anlæg. Det betyder, at der ikke kan godkendes kedler på biomasse, som sender varme ud på et net, der også modtager varme fra et naturgasfyret kraftvarmeanlæg. Hvis der i forvejen findes en godkendt biomassekedel, må den, som tidligere nævnt, gerne producere mere varme, men der må ikke etableres nye biomassekedler."*
- Af Energistyrelsens høringsnotat af 11. marts 2013 vedrørende ny projektbekendtgørelse (KEB, Alm. Del – 2012-13, bilag 197) fremgår følgende angående baggrunden for indførelsen af undtagelsen i § 17, stk.

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 7 af 27

1, 2. pkt.: *"Fordi forbuddet er begrænset til anvendelse af brændsel på varmeproducerende anlæg, finder det ikke anvendelse, når et projekt ikke indeholder etablering af ny varmeproduktionskapacitet, hvor der således ikke skal ske et brændselsvalg. Det vil sige, at projekter for etablering af en transmissionsledning til udnyttelse af et eksisterende biomassebaseret anlæg ikke er omfattet af bestemmelsen, såfremt det eksisterende anlægs kapacitet ikke udvides. Dette fremgår allerede af den gældende vejledning til projektbekendtgørelsen (s. 17-18): "F.eks. kan en transmissionsledning mellem to adskilte fjernvarmenet godkendes såfremt projektforslaget for transmissionsledningen udviser en god samfundsøkonomi i forhold til driften af de to fjernvarmenet hver for sig. Det skal bemærkes, at hvor der eksempelvis er tale om et fjernvarmenet forsynet med biomassevarme- eller kraftvarme og et fjernvarmenet forsynet med naturgasbaseret varme eller kraftvarme, må der i henhold til § 15 om brændselsvalg for varmeproduktionsanlæg ikke ske en udvidelse af produktionskapaciteten for biomassevarmen." Alligevel har det vist sig, at der stadig er uklarhed om, hvorvidt eksisterende kapacitet på biomassebaserede anlæg må udnyttes. Derfor har Energistyrelsen valgt at præcisere dette i selve bestemmelsen."*

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 8 af 27

- Hovedformålet med § 17 er at undgå, at biomassebaserede kedler fortrænger anvendelsen af naturgas i fjernvarmeforsyningen, jf. herved Energistyrelsens vejledning af 2007 til projektbekendtgørelsen.
- Formålet med § 17, stk. 1, 2. pkt., er at give mulighed for at sammenkoble godkendte net eller anlæg, der er tilsluttet godkendte net. Undtagelsen er en præcisering af retsstillingen og dermed ikke en indskrænkning af brændselsforudsætningerne i § 17. Undtagelsen bør fortolkes restriktivt.
- Halmkedlen burde have været godkendt i henhold til projektbekendtgørelsen. Klager har også klaget til kommunen over tilslutningen af et ikke godkendt varmeproducerende anlæg til fjernvarmenettet.
- Halmkedlen er en varmeproducerende enhed, hvis eneste formål er levering af varme. Det er efter oplysningerne i projektforslaget om anvendelsen af halmkedlen ikke korrekt, at halmkedlen bruger størstedelen af sin kapacitet på procesvarme. Størstedelen af kapaciteten er derimod tilsigtet anvendt til produktion af rumvarme.
- De af Grøn Gas angivne EU-regler og praksis om biogasanlæg samt kraftvarmeværk har ingen relevans for sagen.

Den samfundsøkonomiske vurdering:

- Der skal på grundlag af retvisende samfundsøkonomiske beregninger kunne konstateres en væsentlig samfundsøkonomisk fordel ved projektet i forhold til den eksisterende situation, og beregningsresultatet skal være robust over for usikkerheder i det faktum, der ligger til grund for beregningerne.
- Der skal være et klart og sikkert grundlag for, at der er en væsentlig samfundsøkonomisk fordel ved projektet.
- Følsomhedsanalyserne i projektforslaget er tvivlsomme, idet der eksempelvis henvises til, at samfundsøkonomien kan klare en halmpris på op til 15 % over den nuværende pris. Af tabellen over halmpris fremgår det derimod, at det samfundsøkonomiske resultat er negativt med 959.147 kr. ved en stigning i halmprisen på 15 %.
- Energistyrelsen udmeldte i august 2016 nye samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger, jf. projektbekendtgørelsens § 2, nr. 9, men projektforslaget er baseret på de tidligere gældende forudsætninger.
- Projektforslaget blev ikke opdateret med de nye beregningsforudsætninger, inden kommunen traf afgørelse, på trods af, at kommunen har haft tid til at indrette sagsbehandlingen herefter.
- I bilag 6 til projektforslaget angives, at Energistyrelsens beregningsforudsætninger for 2016 anvendes, men tallene afspejler tidligere udmeldte beregningsforudsætninger fra december 2014. Der er således afgivet forkerte oplysninger til kommunen.
- Af Energiklagenævnets afgørelse af 16. maj 2013, j.nr. 1021-12-185, vedrørende godkendelse af projektforslag for udvidelse af et solvarmeanlæg fremgår bl.a.: *"For at give kommunen et så godt beslutningsgrundlag som muligt, så bør det projektforslag, som kommunen har til godkendelse, imidlertid være opdateret i henhold til den seneste version af Energistyrelsens udmeldte forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, hvis man vælger at basere projektforslagets samfundsøkonomiske analyse på disse forudsætninger. Da Gram Fjernvarme har valgt at basere projektforslagets samfundsøkonomiske analyse på Energistyrelsens beregningsforudsætninger, finder Energiklagenævnet, at projektforslagets samfundsøkonomiske analyse burde have været baseret på de beregningsforudsætninger, der var gældende på tidspunktet for kommunens afgørelse, dvs. Energistyrelsens beregningsforudsætninger fra september 2012. Dette gælder uanset, at sags-*

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 9 af 27

behandlingen i kommunen ville være blevet forlænget herved. Energiklagenævnet bemærker i den forbindelse, at Energistyrelsen udmeldte nye beregningsforudsætninger den 10. september 2012, og at Haderslev Kommune først godkendte projektforslaget på kommunalbestyrelsesmødet den 5. november 2012. Haderslev Kommune har således haft tid til at indrette sagsbehandlingen efter de nye beregningsforudsætninger. Haderslev Kommunes vurdering af projektforslagets samfundsøkonomiske forhold, jf. projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, har således ikke været tilstrækkeligt oplyst, og projektgodkendelsen har derfor været baseret på et ufuldstændigt grundlag.”

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 10 af 27

- Ved brug af Energistyrelsens seneste beregningsforudsætninger giver projektet et negativt samfundsøkonomisk resultat på -5,1 mio. kr. under antagelse af, at gasturbinen bruges i 10-20 % af året. Under antagelse af, at gasturbinen bruges i 20-30 % af året, fremkommer et negativt samfundsøkonomisk resultat på -3,9 mio. kr.
- Projektforslagets samfundsøkonomiske beregninger er udarbejdet på en måde, der gør det vanskeligt at genskabe resultaterne.
- Det er en klar fejl af afgørende betydning, at der ikke er anvendt de seneste beregningsforudsætninger. Kommunens afgørelse har ikke været tilstrækkelig oplyst og har været baseret på et ufuldstændigt grundlag. Det er en væsentlig mangel, hvilket GrønGas Vrå og Hjørring Kommune også forudsætningsvist har erkendt.
- Manglen er ikke repareret ved GrønGas Vrås fremsendelse af opdaterede beregninger. Disse har ikke været igennem en faktisk sagsbehandling i kommunen samt sendt i partshøring hos klager. Beregningerne indeholder væsentlige ændringer af de forudsætninger, der er anvendt i de oprindelige beregninger samt en række klare fejl.
- Der er så væsentlige forandringer i de samfundsøkonomiske beregninger, at det i sig selv kræver en fornyet sagsbehandling i kommunen.
- I det oprindelige projektforslag var den påståede overskudsvarme indregnet samfundsøkonomisk med en produktionspris på 70 kr./GJ, mens denne varmemængde nu indregnes med en samfundsøkonomisk pris på 0 kr./GJ, hvilket er forkert. Korrektion af dette forhold påvirker beregningerne med -28,7 mio. kr., hvilket fører til et negativt samfundsøkonomisk resultat på -16,5 mio. kr.
- Der anvendes ubegrundet forskellige elvirkningsgrader i henholdsvis projekt- og referencescenariet og Energistyrelsens opdateringsark om

variable elpriser er anvendt forkert, hvilket fører til en uberettiget forvridning af det samfundsøkonomiske resultat til projektets fordel.

- Klager fik ikke i forbindelse med sagens behandling i kommunen reel mulighed for at forholde sig til de samfundsøkonomiske beregninger, idet der var en række uklare forhold og forudsætninger i beregningerne. Klager fik ikke svar på sine spørgsmål om karakteren af den påståede nettooverskudsvarme.

Vrå Varmeværks synspunkter og bemærkninger

Vrå Varmeværk har i hovedtræk fremsat følgende bemærkninger til klagen:

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

- Projektet er ikke omfattet af projektbekendtgørelsens § 17.
- I henhold til Energistyrelsens praksis er et biogasanlæg slet ikke omfattet af varmemforsyningsloven og projektbekendtgørelsen.
- Der er udarbejdet et projektforslag i overensstemmelse med projektbekendtgørelsen, som kommunen har godkendt, men det gør ikke projektet til oprindeligt godkendelsespligtigt.
- Vrå Varmeværk kunne alternativt etablere mere solvarme, uden at klager kunne sige noget. At energien hovedsageligt kommer fra overskudsvarme samt lidt varme fra halmkedlen til at booste overskudsvarmen for at gøre den anvendelig, bør ikke stille klager bedre.
- Det er ikke varmemforsyningslovens formål at modvirke kommunens hensyntagen til varmepriserne, samfundsøkonomi, klimaet og miljøet. Kommunen har varetaget gode og legitime formål på en rimelig måde.
- De statslige myndigheder bør afholde sig fra at gribe ind i saglige afgørelser, som er truffet som led i det kommunale selvstyre.
- Der er et betydeligt samfundsøkonomisk spild i, at klager bruger så mange ressourcer på at bekæmpe et så lille projekt som dette.
- Vrå er et bysamfund, der ikke har fornøjelsen af billig varme fra kul- og affaldsfyrede værker. Vrå Varmeværks interesser er derfor at opretholde en stabil varmemforsyning med lavest mulige priser, og dermed bidrage til, at det bliver ved med at være attraktivt for børnefamilier, selvstændigt erhvervsdrivende og mange andre at leve og bo i Vrå.
- Det vil være et skridt tilbage for en by som Vrå, hvis klager fik held med at forhindre lokalt erhvervsliv i at få det bedste ud af hinanden.

Side 11 af 27

GrønGas Vrås synspunkter og bemærkninger

GrønGas Vrå har gjort gældende, at klager ikke er klageberettiget, samt i hovedtræk fremsat følgende bemærkninger til klagen:

Sagsbehandlingen i kommunen:

- Hjørring kommunes afgørelse er tilstrækkeligt begrundet. Hvis der måtte være mangler ved begrundelsen, er disse konkret uden betydning, da forholdene ikke kunne have ført til et andet resultat.
- Ifølge nyere forvaltningsret vil der ikke være grundlag for at fastslå, at en afgørelse er ugyldig som følge af manglende partshøring, hvis afgørelsen ikke er materielt ugyldig og der ikke ved partshøring ville være fremkommet noget, som kunne føre til en anden afgørelse, jf. herved Højesterets dom af 28. november 2011 i sagen vedrørende Københavns kommunes standsningsforbud for varebiler (UfR 2012.605 H).
- Dommen må så meget desto mere slå igennem i denne sag, hvor kommunen har partshørt klager.

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 12 af 27

Brændselsforudsætningerne i projektbekendtgørelsens § 17:

- Varmeforsyningslovens § 2 definerer kollektive varmforsyningsanlæg som virksomhed, der driver bestemte typer af anlæg med det formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand.
- GrønGas Vrå har ikke til formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand, men at bidrage til at forbedre gødningssammensætningen i landbrug i Vendsyssel via afgang af gylle, og at opgradere den udvundne biogas til naturgaskvalitet. Formålet med kedelanlægget er at levere procesvarme til biogasanlægget.
- Det er Energistyrelsens praksis, at biogasanlæg, hvis største del af varmeproduktionen anvendes til eget forbrug, har som hovedformål at levere procesvarme, hvorfor anlægget ikke er et kollektivt varmforsyningsanlæg, jf. varmforsyningslovens § 2, stk. 1, jf. Energistyrelsens afgørelse af 24. februar 2009 (Billund-afgørelsen).
- Projektet er ikke omfattet af varmforsyningsloven og dermed heller ikke projektbekendtgørelsen. Det fremgår af varmforsyningslovens § 4, at kommunalbestyrelserne alene godkender projekter for etablering af nye kollektive varmforsyningsanlæg eller udførelsen af større ændringer i eksisterende anlæg.

- Det forhold, at overskudsvarme kun kan nyttiggøres via fremføringsanlæg, gør ikke fremføringsanlægget omfattet af § 2, stk. 1, når dette alene fremfører overskudsvarme.
- GrønGas Vrå og Vrå Varmeværk har af hensyn til transparens og med henblik på at styrke biogasanlæggets tilværelse i lokalområdet ageret som om transmissionsanlægget var omfattet af projektreglerne og fremlagt de nødvendige oplysninger for at vise, at nyttiggørelsen af overskudsvarmen har mærkbar positiv samfundsøkonomi.
- Projektbekendtgørelsens § 10 er det mest rigtige retsgrundlag, såfremt projektet måtte være godkendelsespligtigt. Bestemmelsen indebærer, at projektet kan godkendes af kommunalbestyrelsen uanset områdeafgrænsningen. Bestemmelsen er ikke begrænset til transmission mellem distributionsnet og kan anvendes, uanset mellem hvilke typer anlæg varmen skal transmitteres. Energiklagenævnet godkendte således i afgørelsen af 30. januar 2013, j.nr. 1021-12-112, en kommunes projektgodkendelse af en transmissionsledning fra et varmeproduktionsanlæg til et andet varmeproduktionsanlæg (Tylstrup-afgørelsen).
- Projektforslaget vedrører transmission af varme fra biogasanlægget til Vrå Varmeværk, og omhandler således ikke etablering af et nyt varmeproduktionsanlæg, hvorfor projektbekendtgørelsens § 17 ikke finder anvendelse.
- Da etablering af transmissionsanlæg i tidligere praksis fra Energiklagenævnet, jf. afgørelse fra 2009 vedrørende Hadsund, var blevet side-stillet med etablering af ny produktion, blev projektbekendtgørelsen ændret med virkning fra den 20. april 2013. Det fremgår af den nu-gældende § 17, stk. 1, 2. pkt., at etablering af en transmissionsledning til et eksisterende produktionsanlæg ikke betragtes som etablering af et nyt varmeproduktionsanlæg, hvis det eksisterende produktionsanlægs kapacitet ikke udvides.
- Af Energistyrelsens baggrundsnotat af 5. december 2012, der blandt andet forklarer formålene med ændringen af § 17, fremgår: *”For det første er bestemmelsens anvendelsesområde præciseret. Bestemmelsen anvendes alene ved etablering af et nyt varmeproduktionsanlæg eller udvidelse af et eksisterende anlæg. Hvis projektet således udgår på at udnytte kapacitet fra et eksisterende varmeproduktionsanlæg via en transmissionsledning, og dette anlægs kapacitet ikke udvides, skal projektet godkendes efter § 9 [nu § 10] og ikke efter § 16 [nu § 17]. Præciseringen skal tydeliggøre, at bestemmelsens anvendelsesområde er be-*

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 13 af 27

grænset til de tilfælde, hvor der skal anvendes brændsel. Dvs. de tilfælde, hvor der etableres ny kapacitet eller den eksisterende kapacitet øges. I så fald skal der nemlig også ske en forøgelse af brændselsanvendelse, som skal godkendes efter bestemmelserne for brændselsvalg. Når der udnyttes eksisterende kapacitet via en transmissionsledning og denne kapacitet ikke øges, så står § 16 [nu § 17] som udgangspunkt ikke i vejen for, at projektet godkendes, heller ikke når det eksisterende anlæg, der bliver udnyttet, anvender afgiftsbegunstigende brændsler. Det er fordi projektet ikke indebærer brændselsvalg for ny/udvidet kapacitet. I så fald vil der således godt, jf. § 9 [nu § 10], kunne trækkes en transmissionsledning fra det fjernvarmenet, der er forsynet med naturgasbaseret kraftvarme, til det pågældende biomasseanlæg.”

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 14 af 27

- Det fremgår klart, at § 17 ikke er i vejen for, at projektet godkendes, heller ikke selvom det eksisterende anlæg anvender afgiftsbegunstigende brændsler. Begrundelsen er den enkle, at projektet ikke indebærer brændselsvalg for ny eller udvidet kapacitet.
- Der er en række fejl og misforståelser i klagers påstande om sammenhængen imellem de to projekter. Projektforslaget fra 2012 omhandlede et anlæg til behandling af 200.000 tons biomasse og en opgraderingskapacitet til 2000 Nm³lh biogas og en 10 MW halmkedel. Det etablerede biogasanlæg behandler derimod 300.000 tons biomasse og opgraderer 3000 Nm³lh biogas. Kedlen er kun på 7 MW, men har effekt til, at biogasanlægget i fremtiden kan behandle 500.000 tons biomasse med en opgraderingskapacitet på 5000 Nm³lh.
- Set i forhold til projektforslaget fra 2012 svarer biomasseinputtet og opgraderingskapaciteten til 250 %, og halmkedlen kun til 70 %. Den nuværende varmekapacitet per enhed biomasse- og biogasflow er således kun 28 % ift. projektforslaget fra 2012.
- Det er forkert, at GrønGas Vrå de facto søger at gennemføre det oprindelige projektforslag fra 2012, og GrønGas Vrå skal ikke dokumentere sit design og dimensionering af biogasanlægget over for klager.
- Der er ikke belæg for at påstå, at overskudsvarme fra opgraderingsanlægget ikke skulle være overskudsvarme i lovgivningens forstand.
- Det er kommunerne, der træffer afgørelse efter lokale forhold og ønsker som led i det kommunale selvstyre. De statslige myndigheder bør alene skride ind, hvis der er yderst vægtige grunde til at gøre dette.

- Kommunen forfølger de mål, som den grønne omstilling betinger. Kommunen gør det på den måde, som har mest potentiale og størst virkning i landområder, nemlig ved at fremme gødningssammensætningen i landbruget via afgasning af gyllen, og ved at nyttiggøre den varme, der bliver et overskudsprodukt fra biogasanlæggenes drift.
- Transmissionsledningen forsyner Vrå Varmeværk med overskudsvarme fra biogasanlægget, og bidrager dermed betydeligt til at nyttiggøre en varme, der ellers ville gå til spilde. Det er naturligt og fornuftigt at lade Vrå, som er en mindre by i et landområde, udnytte den varme, der bliver til overs fra biogasproduktionen.
- Kommunens afgørelse er saglig, og materielt korrekt. Afgørelsen er i hvert fald ikke mangelfuld i et sådant omfang, at godkendelsen af varmetransmissionsledningen skal ophæves.
- Ingen af parternes handlemåde i denne sag kan betegnes omgåelse. Tværtimod ville klagers omgåelsesbetragtninger føre til, at klager – her som andre steder – ville kunne forhindre enhver form for grøn omstilling, der ikke baserer sig på aftag af fossil naturgas fra klager.
- Anvendelse af projektbekendtgørelsen skal ske i overensstemmelse med Danmarks EU-retlige forpligtelser, herunder VE-direktivet.³ Kommunen har bidraget til, at der installeres systemer til udnyttelse af opvarmning fra vedvarende energikilder til fjernvarme samt inddraget opvarmning fra vedvarende energikilder i planlægningen af infrastrukturen, jf. VE-direktivets artikel 13.
- Med afgørelsen har kommunen endvidere udviklet en fjernvarmeinfrastruktur, der egner sig til udvikling af produktion af opvarmning fra store anlæg baseret på biomasse, jf. VE-direktivets artikel 16, stk. 11.
- Afgørelsen foranstalter anvendelsen af biogas, som er et af naturgas-markedsdirektivets⁴ mål, idet nyttiggørelsen af varme fra biogasanlæggets proces bidrager betydeligt til det samlede biogasanlægs økonomi og dermed til at holde omkostningerne konkurrencedygtige.
- EU-retten er en del af dansk ret og indgår i fortolkningen af varmeforsyningsloven. De i EU-retten omhandlede mål for den grønne omstilling bør fremmes og realiseres. Danske myndigheder kan ikke se bort

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 15 af 27

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF med senere ændringer.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF.

fra disse forpligtelser, hvad enten de fremgår af direktiv eller anden retskilde.

- Direktivregler kan være umiddelbart anvendelige i forhold til offentligt koncessionerede selskaber som klager, og klager har derfor i sig selv pligt til at afholde sig fra at bremse det øvrige samfunds nyttiggørelse af overskudsvarme, herunder fra landbrug, biogasanlæg mv.

Den samfundsøkonomiske vurdering:

- Projektet udviser god samfundsøkonomi, uanset hvilke beregningsforudsætninger, der lægges til grund.
- GrønGas Vrå har anmodet COWI A/S om at opdatere beregningerne fra projektforslaget med anvendelse af de af Energistyrelsen senest udmeldte samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger. Beregningerne er udført i den nyeste version 1.73 af et af klager udviklet beregningsprogram, der er opdateret med ændringerne af de samfundsøkonomiske elpriser, der blev udmeldt i august 2016.
- Beregningerne viser en betydelig samfundsøkonomisk fordel på godt 12 millioner kr. ved etablering af transmissionsledningen.
- Der er ingen af følsomhedsanalyserne, der viser en negativ samfundsøkonomisk fordel ved projektet. COWI karakteriserer sammenfattende anlæggets samfundsøkonomi som "meget robust".
- Det kan ikke kritiseres, at COWI har sat prisen på overskudsvarmen til 0 kr, idet den overskudsvarme, som sagen handler om, ikke kan bruges internt på anlægget. At der sælges overskudsvarme til Vrå Varmeværk medfører derfor ikke øget halmforbrug. Derimod reducerer det elforbruget til blæsere, som ellers skulle have kølet varmen væk. Det er derfor forkert, at varmen kunne have været udnyttet, og at leveringen betyder en forøget anvendelse af halm.
- Uanset hvordan elvirkningsgraden og elpriserne indregnes, vil virkningsgraden og elpriserne ikke kunne føre til negativ samfundsværdi.

9. juli 2018

J.nr. 18/00171
(1021-16-34)
LHJ-EKN

Side 16 af 27

Hjørring Kommunes synspunkter og bemærkninger

Hjørring Kommune har fremsat følgende bemærkninger til klagen:

Sagsbehandlingen i kommunen:

- Kommunens afgørelse af 12. september 2016 indeholder en tilstrækkelig begrundelse. Afgørelsen indeholder både en henvisning til det relevante retsgrundlag i form af projektbekendtgørelsens §§ 4, 6, 10, 25 og 26 samt en angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende for kommunens skøn med hensyn til godkendelse af projektet.
- Under alle omstændigheder foreligger der fra kommunens side en fyldestgørende begrundelse i form af Teknik- og Miljøudvalgets dagsorden af 9. september 2016, hvori blandt andet klagers høringssvar og projektbekendtgørelsens § 17 er behandlet.
- En eventuel sagsbehandlingsfejl må anses for repareret i forbindelse med klagesagsbehandlingen.
- Et hovedformål med forvaltningslovens begrundelseskrav er, at tjene som en øget garanti for afgørelsens rigtighed ved at tvinge forvaltningen til større grundighed i de undersøgelser og overvejelser, som går forud for afgørelsen. Dagsordensteksten har allerede tjent dette formål, da dagsordensteksten er udarbejdet forud for kommunens afgørelse af 12. september 2016. Dagsordensteksten er endvidere indgået i Energiklagenævnets behandling af klagesagen, og klager er fremkommet med sine bemærkninger hertil i sit høringssvar.
- Det lovbestemte begrundelseskrav i forvaltningslovens § 24 indebærer ikke en pligt for myndigheden til at tage stilling til alle fremsatte synspunkter mv., jf. herved Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), s. 622 og 638.
- Spørgsmålet i relation til Energiklagenævnets afgørelse af 10. oktober 2016, j.nr. 1021-16-32, var således heller ikke, om Varde Kommune i sin begrundelse havde forholdt sig til de indkomne bemærkninger i større eller mindre grad, men om kommunen havde inddraget bemærkningerne i vurderingen inden projektgodkendelsen overhovedet.
- I det konkrete tilfælde har Hjørring Kommune udtrykkeligt forholdt sig til de modtagne bemærkninger fra klager, som det også fremgår af dagsordensteksten af 9. september 2016 til Teknik- og Miljøudvalget.
- Afgørelsen er truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 17 af 27

Brændselsforudsætningerne i projektbekendtgørelsens § 17:

- Kommunen har behandlet projektforslaget efter § 10 i projektbekendtgørelsen, idet der er tale om en transmissionsledning mellem to ekssi-

sterende anlæg. § 17 skal kun anvendes, hvis der er tale om etablering af ny varmeproduktionskapacitet, hvilket ikke er tilfældet i denne sag.

- Den korrespondance imellem kommunen og GrønGas Vrå fra 2012, som klager henviser til, er sikkert korrekt, men taget ud af en sammenhæng, som kommunen ikke vil redegøre for i denne sag.
- Den del af varmeproduktionen, der består i overskudsvarme fra opgraderingsanlægget, ville heller ikke være omfattet af brændselsforudsætningerne, hvis der var tale om en ny kapacitet, da overskudsvarme ikke anses for et brændsel i projektbekendtgørelsens forstand.
- Kommunen har ved behandlingen af projektforslaget lagt den tekniske beskrivelse af overskudsvarmen samt den ekstra kapacitet til grund. Heraf fremgår, at andelen af overskudsvarme udgør 8.698 MWh/år, mens de resterende 10.580 MWh/år kommer fra halmkedlen.
- Hjørring Kommune har ikke grundlag for at antage, at det fra starten har været hensigten, at halmkedlen blev bygget med kapacitet til at forsyne Vrå Varmeværk.
- Projektforslaget fra 2012 blev aldrig færdigbehandlet i Hjørring Kommune, idet projektforslaget umiddelbart var i strid med reglerne for brændselsvalg. Der blev derfor aldrig indledt en reel myndighedsbehandling af projektforslaget.
- Efterfølgende oplyste GrønGas Vrå kommunen om, at projektet var blevet ændret, så der ikke længere var planer om at levere varme til Vrå Varmeværk, hvorfor kommunens myndighedsbehandling udelukkende omfattede miljøgodkendelse, lokalplan, VVM-screening mv.
- Den 7. november 2013 indsendte GrønGas Vrå en ansøgning om miljøgodkendelse for etablering af biogasanlægget. Om halmkedlen står der i ansøgningen bl.a.: *"Der skal opføres en 10 MW biomassekedel til fremstilling af primært procesvarme til opvarmning af biomassen under afgasningsprocessen og til procesvarme til opgraderingsanlægget. Herudover er biomassekedlen dimensioneret til forbrænding af fiberfraktion efter separation af den afgassede biomasse ved sambrænding med halm."*
- Endvidere står der følgende om afbrænding af fiberfraktionen: *"Fiberfraktionen efter separation af afgasset biomasse påtænkes forbrændt i biomasse-kedlen. Det vil forventeligt være i størrelsesordenen 10.000 t fiberfraktion, der skal forbrændes i biomassekedlen. Ved at sambrænde*

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 18 af 27

halm eller en tilsvarende biomasse med fiberfraktionen sikres det, at der er mulighed for at oprense fosfor fra asken. Dermed sikres det, at fosfor kan forblive i kredsløb. Globalt set er fosfor et begrænset næringsstof. Der er således kun begrænsede mængder fosfor, der endnu kan udvindes. Derfor er det i stigende grad vigtigt at sikre, at fosfor i eksempelvis husdyrgødning holdes i kredsløb. GrønGas Vrå deltager i metodeudvikling til behandling af asken efter forbrænding af fiberfraktionen hvor fosfor bundet i asken kan oprenses og derefter sælges som fosforgødning. Forbrænding af fiberfraktion (opfattes som affald) skal p.t. kunne opfylde affaldsforbrændingsbekendtgørelsens emissionsgrænseværdier. Vi anmoder om, at forbrændingen af biomasse i kedlen godkendes med biomassebekendtgørelsens emissionsgrænseværdier. Vi accepterer dermed, at der ikke kan forbrændes fiberfraktion i kedlen med mindre fiberfraktionen/husdyrgødning klassificeres som biomasse eller der installeres teknologi på kedlen, der medfører, at affaldsforbrændingsbekendtgørelsens emissionsgrænseværdier kan overholdes. Hvis fiberfraktion klassificeres om til biomasse kan fiberfraktionen forbrændes under de vilkår der stilles jf. biomassebekendtgørelsen.”

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 19 af 27

- Om afbrænding af fiberfraktioner på biomassekedlen står der i kommunens godkendelse af 5. maj 2014 følgende: *”Der skal opføres en 10 MW biomassekedel til fremstilling af primært procesvarme til opvarmning af biomassen under afgasningsprocessen og til procesvarme til opgraderingsanlægget. Herudover er biomassekedlen dimensioneret til forbrænding af fiberfraktion efter separation af den afgassede biomasse ved sambrænding med halm. Til opgraderingsprocessen er der tilknyttet et 3 MW gasfyr som i tilfælde af driftsstop på biomassekedlen vil kunne levere varme til den varmekrævende opgraderingsproces samt til biogasprocessen. Fiberdelen fra biogasproduktionen er ikke i dag omfattet af bilaget til biomassebekendtgørelsen, der fastsætter hvilke typer af affald der uden kommunal anvisning kan afbrændes i et varmeproducerende anlæg, der er indrettet til fyring med fast brændsel. Det betyder at fiberdelen med den nugældende lovgivning skal håndteres på anden vis enten ved forbrænding på et godkendt affaldsforbrændingsanlæg eller jordbrugsmæssig anvendelse. Det er derfor forudsat i denne godkendelse at varmeproduktionen i biomassefyret udelukkende sker ved brug af halm og øvrig biomasseaffald som er optaget på listen i biomassebekendtgørelsen.”*
- Halmkedlen må i relation til brændselsforudsætningerne anses for et eksisterende anlæg efter projektbekendtgørelsens § 17, stk. 1. Etableringen af en transmissionsledning til anlægget kan derfor heller ikke betragtes som et nyt varmeproduktionsanlæg efter denne bestemmelse, da der ikke herved sker nogen udvidelse af anlæggets kapacitet.

- Præciseringen af anvendelsesområdet for projektbekendtgørelsens § 17, stk. 1, kan ikke forstås sådan, at det eksisterende produktionsanlæg skal være godkendt som et kollektivt varmforsyningsanlæg, selv om anlægget allerede lovligt er etableret uden godkendelse.
- Det er irrelevant, at præciseringen af projektbekendtgørelsens § 17, stk. 1, oprindeligt måtte have taget sigte på sammenlægningen af hele distributionsnet, da procesvarmeanlægget under alle omstændigheder ikke er etableret som et kollektivt varmforsyningsanlæg.

Den samfundsøkonomiske vurdering:

- GrønGas Vrå har med sit høringssvar af 2. februar 2017 fremsendt et sæt opdaterede beregninger udarbejdet af COWI.
- De opdaterede beregninger udviser et samfundsøkonomisk overskud ved projektforslaget på ca. 12,2 mio. kr. ved anvendelse af Energistyrelsens senest opdaterede beregningsforudsætninger, hvilket er væsentligt øget i forhold til de oprindelige beregninger, som alene udviste en samfundsøkonomisk fordel på ca. 2,7 mio. kr.
- En eventuel formel fejl ved kommunens sagsoplysning må anses repareret ved tilvejebringelsen af de opdaterede samfundsøkonomiske beregninger, der tillige har været sendt i partshøring hos klager.

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 20 af 27

Retsgrundlag

Retsgrundlaget fremgår af bilag til denne afgørelse.

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Klageberettigelse:

Hverken varmforsyningsloven eller projektbekendtgørelsen indeholder særskilte regler om, hvem der er klageberettigede. Vurderingen af, hvem der kan indbringe en afgørelse for Energiklagenævnet, skal derfor foretages ud fra de almindelige forvaltningsretlige regler. Efter disse regler kræves en væsentlig og individuel interesse i, at afgørelsen ændres, før der kan klages. Begge betingelser skal være opfyldt, før en person kan anses som klageberettiget.⁵

At en interesse skal være individuel betyder, at afgørelsen skal være mere indgribende over for parten, i forhold til andre personer, som berøres af afgørelsen. En interesse skal udover individuel også være væsentlig. Dette indebærer, at betydningen af afgørelsen for den pågældende skal være af en vis

⁵ Der kan f.eks. henvises til bogen "Forvaltningsret", 1. udgave 2018, af Niels Fenger (red.), s. 1020 ff.

styrke og intensitet. En moralsk eller mere generel præget interesse er således ikke i sig selv tilstrækkelig. Væsentlighedskravet indebærer som udgangspunkt, at der skal være et vist direkte forhold mellem den involverede interesse og parten. Partsstatus er dog ikke udelukket ved enhver form for afledet interesse. En afledet interesse kan efter en konkret vurdering vise sig at være tilstrækkelig væsentlig til at medføre status som klageberettiget.

Det er Energiklagenævnets opfattelse, at klager er klageberettiget. Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at klager er naturgasdistributør til Vrå Varmeværk, og at klagers levering af naturgas til værket ved godkendelsen af projektforslaget vil blive reduceret med 96 %. Energiklagenævnet finder på denne baggrund, at klager har en væsentlig og individuel interesse i Hjørring Kommunes afgørelse af 12. september 2016. Energiklagenævnet bemærker i den forbindelse, at nævnet i et stort antal sager vedrørende en kommunal godkendelse af et projektforslag efter projektbekendtgørelsens regler har vurderet, at naturgasleverandøren var at betragte som klageberettiget, når sagen vedrørte en ændring af brændselsvalget.⁶ Det forhold, at projektforslaget alene medfører et omsætningstab på 0,059 % i forhold til klagers samlede omsætning, kan ikke føre til et andet resultat.

Energiklagenævnet bemærker endvidere, at det fremgår af Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen, at berørte forsyningsselskaber er klageberettigede i forbindelse med afgørelser om godkendelse af projektforslag.⁷ Klagers interesse må endvidere anses for relevant i forhold til projektbekendtgørelsens formål, herunder navnlig bekendtgørelsens § 17, der har til formål at begrænse mulighederne for, at de naturgasfyrede kraftvarmewærker etablerer biomassefyrede kedler og dermed fortrænger naturgas. Det er således netop det stedlige naturgasdistributionsselskabs interesser, som bestemmelsen skal varetage.

Energiklagenævnet kan herefter behandle klagen.

Kommunens sagsbehandling:

Det er et grundlæggende princip i forvaltningsretten, at forvaltningsmyndigheden skal sørge for, at de nødvendige oplysninger foreligger, og at de nødvendige undersøgelser foretages, inden der træffes afgørelse i en konkret sag.

⁶ Der kan bl.a. henvises til Energiklagenævnets afgørelse af 16. marts 2011 med j.nr. 1021-10-42 og Energiklagenævnets afgørelse af 12. marts 2012 med j.nr. 1021-11-28. Afgørelserne er offentliggjorte på nævnets hjemmeside www.ekn.dk.

⁷ Energistyrelsens vejledning til bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg, kapitel 7, § 29 (nuværende § 31).

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 21 af 27

Formålet hermed er at tilvejebringe det faktiske og retlige materiale, som er nødvendigt for at træffe en korrekt afgørelse.⁸

Det er Energiklagenævnets opfattelse, at det er i strid med officialprincippet, at Hjørring Kommune ikke har inddraget de senest opdaterede beregningsforudsætninger ved vurderingen af projektet.

Det fremgår af sagen, at projektforslaget er dateret juli 2016. Derudover fremgår det, at projektforslagets samfundsøkonomiske beregninger er foretaget over en 20-årig betragtningsperiode fra 2016 til 2035 i overensstemmelse med Energistyrelsens anvisninger for evaluering af varmforsyningsprojekter. Det fremgår ikke eksplicit, hvilke beregningsforudsætninger, der er anvendt. Projektforslaget blev indsendt til Hjørring Kommune den 2. august 2016.

9. juli 2018
J.nr. 18/00171
(1021-16-34)
LHJ-EKN

Hjørring Kommune godkendte projektet på kommunalbestyrelsesmødet den 9. september 2016, hvilket blev meddelt klager ved afgørelsen af 12. september 2016. De senest offentliggjorte beregningsforudsætninger på afgørelses-tidspunktet, den 12. september 2016, var Energistyrelsens forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet fra april 2016 samt et opdateringsark vedrørende variable elpriser til samfundsøkonomiske beregninger, der blev offentliggjort på Energistyrelsens hjemmeside i august 2016. Projektforslaget blev imidlertid ikke opdateret i henhold til de nyeste beregningsforudsætninger, inden Hjørring Kommune traf afgørelse om at godkende projektforslaget på kommunalbestyrelsesmødet den 9. september 2016.

Side 22 af 27

Energiklagenævnet bemærker hertil, at Energistyrelsens notater om forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet har vejledende karakter. Energistyrelsens forudsætningsnotater er ikke udstedt i medfør af varmforsyningslovens § 3, stk. 2, ligesom forudsætningsnotaterne ikke er bekendtgjort i Lovtidende. Forudsætningsnotaterne har derfor ikke karakter af bindende forskrifter. De faktiske forudsætninger for den samfundsøkonomiske analyse kan til stadighed ændre sig, hvilket f.eks. er tilfældet med den forudsatte brændselspris. Desuden har analysen et 20-årigt perspektiv, der i sagens natur er usikkert og må antages at være en kvalificeret øjebliksvurdering på bestemte forudsætninger. For at give kommunen et så godt beslutningsgrundlag som muligt, så bør det projektforslag, som kommunen har til godkendelse, imidlertid være opdateret i henhold til den seneste version af Energistyrelsens udmeldte forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, hvis man vælger at basere projektforslagets samfundsøkonomiske analyse på disse forudsætninger.

⁸ Der kan f.eks. henvises til bogen "Forvaltningsret", 1. udgave 2018, af Niels Fenger (red.), s. 484 ff.

Da Vrå Varmeværk har valgt at basere projektforslagets samfundsøkonomiske analyse på Energistyrelsens beregningsforudsætninger, finder Energiklagenævnet, at projektforslagets samfundsøkonomiske analyse burde have været baseret på de beregningsforudsætninger, der var gældende på tidspunktet for kommunens afgørelse, dvs. Energistyrelsens forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet fra april 2016 samt de opdateringer, der følger af opdateringsarket vedrørende variable elpriser til samfundsøkonomiske beregninger fra august 2016. Dette gælder uanset, at sagsbehandlingen i kommunen ville være blevet forlænget herved. Energiklagenævnet bemærker i den forbindelse, at Energistyrelsen udmeldte opdateringer i august 2016, og at Hjørring Kommune først godkendte projektforslaget på kommunalbestyrelsesmødet den 9. september 2016. Hjørring Kommune har således haft tid til at basere de samfundsøkonomiske analyser på de nyeste beregningsforudsætninger.

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 23 af 27

Hjørring Kommunes vurdering af projektforslagets samfundsøkonomiske forhold, jf. projektbekendtgørelsens § 26, stk. 2, har således ikke været tilstrækkeligt oplyst, og projektgodkendelsen har derfor været baseret på et ufuldstændigt grundlag.

Det følger endvidere af forvaltningslovens⁹ § 22, at en forvaltningsafgørelse skal være ledsaget af en begrundelse, når den meddeles skriftligt, medmindre afgørelsen giver den pågældende part fuldt ud medhold. Forvaltningsloven fastlægger endvidere i § 24, stk. 1, at begrundelsen for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Hjørring Kommunes afgørelse af 12. september 2016 indeholder en henvisning til de anvendte retsregler i varmeforsyningslovens § 4 og projektbekendtgørelsens §§ 4, 6, 10, 26 og 27. Derudover fremgår det af begrundelsen, at kommunen har lagt vægt på, at projektet udviser et samfundsøkonomisk overskud på 2,8 mio. kr. over en 20-årig periode, samt at projektet indebærer en stor selskabsøkonomisk fordel for Vrå Varmeværk. Det fremgår ikke af begrundelsen, hvorledes kommunen har forholdt sig til klagers høringssvar, men alene at administrationen har vurderet, at sagen er tilstrækkelig oplyst, så Hjørring Kommune kan godkende projektforslaget. Der henvises ikke i Hjørring Kommunes afgørelse til beslutningsreferatet fra kommunalbestyrelsesmødet den 9. september 2016, ligesom dette ikke var vedlagt afgørelsen.

⁹ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

Beslutningsreferatet er derfor ikke en del af begrundelsen for Hjørring Kommunes afgørelse af 12. september 2016.

Det er Energiklagenævnets opfattelse, at begrundelsen i Hjørring Kommunes afgørelse af 12. september 2016 ikke i tilstrækkeligt grad indeholder en henvisning til de hovedhensyn, som har været lagt til grund for afgørelsen. Dertil kommer, at henvisningen til de retsregler, efter hvilke afgørelsen er truffet, alene er angivet med henvisning til paragrafnumre. Der er således ikke nogen præcis henvisning til de bestemmelser, der er anvendt, med angivelse af paragraf, stykke og eventuelt nummer eller litra, ligesom indholdet af de anvendte bestemmelser ikke er gengivet.

Det er på den baggrund Energiklagenævnets opfattelse, at begrundelsen i Hjørring Kommunes afgørelse af 12. september 2016 ikke lever op til forvaltningslovens § 22, jf. § 24.

Energiklagenævnet ophæver Hjørring Kommunes afgørelse af 12. september 2016, og sagen hjemvises til fornyet behandling ved kommunen.

Energiklagenævnet bemærker, at nævnet ikke har taget stilling til klagers bemærkning om, at forløbet fremstår som et forsøg på at omgå projektbekendtgørelsen ved at opdele projektet i to faser, der søges behandlet hver for sig, selvom der oprindeligt var tale om ét projekt.

Energiklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet ophæver og hjemviser Hjørring Kommunes afgørelse af 12. september 2016 til fornyet behandling.

Sagen har været behandlet på nævnets møde den 11. juni 2018 og ved efterfølgende skriftlig behandling.

Afgørelsen er truffet i henhold til projektbekendtgørelsens § 31, jf. varmemforsyningslovens § 26, stk. 1.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

Søgsmål til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter varmemforsyningsloven eller regler, der er udstedt efter denne lov, skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt pågældende, jf. varmemforsyningslovens § 26, stk. 4.

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 24 af 27

På nævnets vegne

Peter Ulrik Urskov
Nævsformand

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

/Line Holst Juhl

Fuldmægtig, cand. jur.

Side 25 af 27

Bilag

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

”[...]

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

...

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

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

[...]”

9. juli 2018

J.nr. 18/00171

(1021-16-34)

LHJ-EKN

Side 26 af 27

Uddrag af lovbekendtgørelse nr. 1307 af 24. november 2014 om varmforsyning:

”[...]

§ 3. ...

Stk. 2. Klima-, energi- og bygningsministeren kan fastsætte regler eller træffe afgørelse om, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for den kommunale varmforsyningsplanlægning. Ministeren kan samtidig hermed inddrage overordnede samfundsmæssige hensyn.

[...]”

Uddrag af bekendtgørelse nr. 825 af 24. juni 2016 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg:

”[...]

§ 17. Ved etablering af nye varmeproduktionsanlæg eller udvidelse af eksisterende varmeproduktionsanlæg til levering af opvarmet vand eller damp til et fjern-

varmenet, der forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraft-varme-anlæg, kan kommunalbestyrelsen godkende projekter, der opfylder kriterierne i stk. 2-6. Etablering af en transmissionsledning til et eksisterende produktionsanlæg betragtes ikke som etablering af et nyt varmeproduktionsanlæg, hvis det eksisterende produktionsanlægs kapacitet ikke udvides.

...

§ 26. ...

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal ved vurderingen påse, at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. dog § 10, stk. 2, og § 17, stk. 5-7.

[...]”

9. juli 2018

J.nr. 18/00171
(1021-16-34)
LHJ-EKN

Side 27 af 27