

AFGØRELSE

(Elforsyning)

energi

KLAGENÆVNET

Frederiksborggade 15

1360 København K

Tlf 33 95 57 85

Fax 33 95 57 99

Afgørelsen offentliggøres i anonymiseret form

www.ekn.dk

ekn@ekn.dk

KLAGE FRA	HNG I/S over
AFGØRELSE FRA	Helsingør Kommune af 27. juni 2003
OM	Godkendelse af projektforslag for [...]

16. april 2004

J.nr.: 21-171

Eksp.nr.: 15356

DAL

NÆVNETS	Nævnnsformand, professor, cand.jur. Christen Boye Jacobsen
SAMMEN-	sen
SÆTNING	Næstformand, professor, dr. polit. Chr. Hjorth Andersen
I SAGEN	Professor, dr. jur. Jens Fejø
	Direktør, cand. oec. Niels Jørgen Ravn Sørensen
	Fhv. overingeniør, cand.polyt. Jørgen Klitgaard

Sagen er indbragt for Energiklagenævnet ved brev af 4. juli 2003 fra HNG I/S, hvorved der klages over Helsingør Kommunes afgørelse af 27. juni 2003 om godkendelse af "Projektforslag for fjernvarmeforsyning af [...]". Klagen er fremsendt af Helsingør Kommune ved brev af 10. juli 2003 med kommunens bemærkninger til klagen.

I klagen af 4. juli 2003 gjorde HNG I/S indsigelse mod, at Helsingør Fjernvarmeforsyning i projektforslaget brugte olieforsyning som sammenligningsgrundlag for den foreslåede fjernvarme. HNG I/S mente, at referencen burde være naturgas, idet ejendommen ville blive naturgasfyret, såfremt der ikke installeredes fjernvarme. Ved at bruge olie som sammenligning tegnedes et for positivt billede af fjernvarmeforsyningen hvad angår samfundsøkonomi og energi/miljømæssige konsekvenser. HNG I/S gjorde desuden gældende, at projektforslaget medførte dobbeltforsyning i området med både naturgas- og fjernvarmeforsyningsledninger, hvilket er i strid med intentionerne i varmeforsyningsloven.

I sin udtalelse af 10. juli 2003 til klagen anførte Helsingør Kommune, at det efter kommunens opfattelse var acceptabelt at anvende olieforsyning som reference, idet naturgasprisen er linket til olieprisen. Da der heller ikke var væsentlige forskelle i virkningsgrader mv., mente kommunen ikke, at der var

centrale forskelle i de samfundsøkonomiske, energimæssige og miljømæssige beregninger, uanset om der anvendtes olie eller naturgas som reference.

Af projektforslagets beregninger fremgik det, at der ved fjernvarmeforsyning frem for individuel olieforsyning var en samfundsøkonomisk besparelse over 20 år på kr. 151.000 og en forbrugerøkonomisk besparelse på kr. 10.444. årligt. Desuden var energi- og miljøkonsekvenserne over 20 år en ændring i det samlede brændselsforbrug på -7.189 GJ og en ændring i den samlede emission på -781 ton CO₂, -1 ton NO_x og -2 ton SO₂.

Helsingør kommune anførte desuden i udtalelsen af 10. juli 2003, at eftersom HNG I/S mente, at referencen havde væsentlig betydning for projektets output, burde HNG I/S have ledsaget dette synspunkt med en angivelse af, hvordan en ændret reference ville forandre synspunktet. Hvad angik dobbeltforsyningen gjorde kommunen gældende, at varmeforsyningsloven tilsiger, at kommunernes varmeplanlægning skal være projektorienteret frem for planorienteret, og det enkelte projektforslag skal derved vurderes på sine egne præmisser.

16. april 2004

J.nr.: 21-171

Eksp.nr.: 15356

DAL

Side 2 af 7

Ved brev af 29. august 2003 gjorde HNG I/S gældende, at kommunens argument om at naturgasprisen var linket til olieprisen ikke gjaldt for de samfundsøkonomiske priser som fastsat af Energistyrelsen. I stedet påpegede HNG I/S, at den samfundsøkonomiske oliepris lå betydeligt over den samfundsøkonomiske naturgaspris, og at de miljømæssige virkninger ved fyring af olie var betydeligt værre end ved fyring med naturgas. Kommunes brug af olie som reference tegnede derfor et alt for positivt billede af de samfundsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser.

Helsingør Kommune svarede ved e-mail af 15. september 2003, at kommunen tidligere havde anbefalet HNG I/S at fremlægge egne tal for naturgas som reference, hvilket HNG I/S ikke havde ønsket at gøre brug af. Kommunen anførte desuden, at det var i overensstemmelse med Energistyrelsens praksis at bruge fyringsolie som reference ved byggeri på en tom grund, og at kommunen derfor fastholdt, at det var korrekt at anvende olieforsyning som reference. I samme brev oplyste Helsingør kommune, at kommunen for at undersøge de økonomiske konsekvenser af, hvilket brændsel der indregnes i projektet, havde foretaget en følsomhedsbetragtning, hvor der var anvendt naturgas som reference, hvilket viste, at det stadig ville være en fordel energimæssigt, miljømæssigt, samfundsøkonomisk og forbrugerøkonomisk at vælge fjernvarmeforsyning. Beregningerne viste, at der forbrugerøkonomisk var en besparelse på kr. 5.677 årligt ved fjernvarmeforsyning frem for individuel naturgasfyring. Samfundsøkonomisk var der en besparelse på kr. 87.000 over 20 år. Hvad angik miljø- og energikonsekvenserne over 20 år var der en ændring i det samlede brændselsforbrug på -7.189 GJ og en ændring i samlet emission for CO₂ på -632 ton og for SO₂ på -1 ton. Kommunen anførte desuden i e-mailen, at "kommunen ville formentlig stadig have godkendt projektforslaget for fjernvarmeforsyning, hvis referencen var naturgas".

Kommunens e-mail af 15. september 2003, med de nye beregninger med naturgas som reference, blev sendt i høring hos HNG I/S, der dog ikke er fremkommet med bemærkninger hertil.

Det fremgår af sagen

- at der i 1994 blev indført tilslutningspligt til naturgas for nyt byggeri i et nærmere bestemt område af Helsingør Kommune, herunder [...],
- at der er nedlagt naturgasledning i vejen, og der er indlagt gasstik til den på ejendommen eksisterende bygning
- at Teknik- og forsyningsudvalget i Helsingør Kommune den 27. marts 2003 besluttede at sende "Projektforslag for varmforsyning af [...]" i høring hos de berørte forsyningsselskaber, ENERGI E2 A/S og HNG I/S,
- at projektområdets varmebehov skal dækkes med ca. 90 % kraftvarme leveret fra ENERGI E2, samt ca. 10 % leveret fra fjernvarmeforsyningens varmecentraler,
- at HNG I/S den 20. maj 2003 gjorde indsigelse mod projektforslaget, idet HNG I/S mente, at ejendommen fortsat skulle indgå i naturgasområdet,
- at Helsingør Kommune den 27. juni 2003 meddelte HNG I/S og ENERGI E2 A/S, at kommunen havde godkendt projektforslaget for [...],
- at HNG I/S den 4. juli 2003 påklagede Helsingør Kommunes godkendelse af projektforslaget til Energiklagenævnet.

16. april 2004
J.nr.: 21-171
Eksp.nr.: 15356
DAL

Side 3 af 7

Retsgrundlaget

Varmeforsyningslovens formål findes beskrevet i lovens § 1:

§ 1. Lovens formål er at fremme den mest samfundsøkonomiske og miljøvenlige anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand samt at formindske energiforsyningens afhængighed af olie.

Stk. 2. Tilrettelæggelsen af varmforsyningen skal i overensstemmelse med de i stk. 1 nævnte formål ske med henblik på at fremme samproduktionen af varme og elektricitet mest muligt.

Ifølge § 3, stk. 1 i varmforsyningsloven påhviler det kommunalbestyrelsen i samarbejde med forsyningsselskaber og andre berørte parter at udføre en planlægning for varmforsyningen i kommunen. Kommunalbestyrelsen godkender endvidere projekter for etablering af nye kollektive forsyningsanlæg eller udførelsen af større ændringer i eksisterende anlæg, jf. lovens § 4, stk. 1.

Nærmere regler for kommunens godkendelse af projekter er fastsat i bekendtgørelse nr. 582 af 22. juni 2000 om varmeplanlægning og godkendelse af anlægsprojekter for kollektive varmforsyningsanlæg (projektbekendtgørelsen).

Fra bekendtgørelsen citeres § 6, stk. 1, § 8 og § 11, stk. 1

§ 6. Ansøgning om godkendelse af et anlægsprojekt (projektfor-slag) skal være skriftlig og ledsaget af følgende oplysninger i det omfang, som er nødvendigt for den godkendende myndigheds be-dømmelse af projektet:

- 1) den eller de ansvarlige for projektet,
- 2) forholdet til varmeplanlægningen, herunder forsyningsforhold og varmekilder, jf. § 4, samt til kommune- og lokalplaner,
- 3) forholdet til anden lovgivning, herunder til lov om elforsyning og lov om naturgasforsyning,
- 4) fastlæggelse af forsyningsområder samt fastlæggelse af hvilke tekniske anlæg, herunder ledningsnet, der påtænkes etableret samt anlæggets kapacitet, forsyningssikkerhed og andre drifts-forhold,
- 5) tidsplan for etableringen,
- 6) arealafståelser, servitutpålæg og eventuelle aftaler med grund- ejere mv., der er nødvendige for anlæggets gennemførelse,
- 7) redegørelse for projektansøgers forhandlinger med, herunder evt. udtalelser fra berørte forsyningsselskaber, virksomheder m.fl.,
- 8) økonomiske konsekvenser for brugerne og
- 9) energi-, miljø-, samfunds- og selskabsøkonomiske vurderinger. [...]

16. april 2004

J.nr.: 21-171

Eksp.nr.: 15356

DAL

Side 4 af 7

§ 8. Kommunalbestyrelsen skal skriftligt underrette berørte for- syningsselskaber, kommuner og regionplanmyndigheder samt grundejere, der skal afgive areal eller pålægges servitut, om pro- jektforslaget med henblik på, at eventuelle bemærkninger til pro- jektforslaget kan fremsendes til kommunalbestyrelsen inden for 4 uger. Ved ændringer i områdeafgrænsningen i forhold til det hid- tidige plangrundlag, skal de berørte forsyningsselskaber mv. ind- drages. Kommunalbestyrelsen kan tilsvarende underrette andre, f.eks. virksomheder, de statslige told- og skattemyndigheder.

§ 11. Forinden kommunalbestyrelsen kan meddele godkendelse, skal kommunalbestyrelsen foretage en energimæssig, samfunds- økonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Vurderingen skal ske på baggrund af planlægningen, fastsatte forudsætninger og de af Energistyrelsen evt. fastlagte vilkår for samtykke og de ef- ter § 8 modtagne bemærkninger.

Fra Energistyrelsens ”Vejledningsnotat om brug af bekendtgørelse om varme- planlægning og godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg” fra december 1992 citeres fra side 34:

”Der skal i projektforslaget redegøres for de brugerøkonomiske forhold i form af f.eks. takststruktur, typiske omstillingsudgifter vedrørende brugerinstallationer, evt. installationsrabatter, VVS

tilbud mv. Redegørelsen kan have form af en kalkule for typiske bruges udgifter til installation og drift ved den foreslåede omlægning sammenlignet med en fortsættelse af den nuværende forsyning (en reference).”

Fra vejledningsnotatets side 35 citeres:

”De energimæssige konsekvenser ved gennemførelse af projektet i forhold i forhold til alternative muligheder og den nuværende forsyning belyses.

[...]

Den samfundsøkonomiske vurdering skal angive den samfunds-mæssige omkostning/besparelse ved at gennemføre projektet i forhold til referencen og alternative muligheder.

[...]

Ved den miljømæssige vurdering skal som minimum emission af NOx, SO2 og CO2 og partikler sammenlignes med de tilsvarende emissioner for referencen og de alternative muligheder.

16. april 2004

J.nr.: 21-171

Eksp.nr.: 15356

DAL

Side 5 af 7

Supplerende oplysninger

ENERGI E2 A/S skal ifølge projektforslaget levere hovedparten af varmen til Rolighedsvej 10. Aktieselskabets storaktionærer er NESA A/S (36,04 %), Københavns Kommune (34 %), SEAS Transmission A/S (15,92 %), NVE a.m.b.a. (7,94 %) og Frederiksberg Kommune (2,26 %). Helsingør Kommune, der ejer 0,86 % af aktierne i ENERGI E2 A/S, har i fællesskab med 5 andre kommuner udpeget en observatør til selskabets bestyrelse.

Energiklagenævnets bemærkninger

Nævnet har forstået klagen således, at HNG I/S’ anbringender om olieforsyning som forkert reference og dobbeltforsyning i strid med varmforsyningslovens intentioner medfører, at der nedlægges påstand om ugyldighed, subsidiært hjemvisning af kommunens afgørelse til fornyet behandling.

Hvad angår HNG I/S’ første anbringende, bemærker nævnet, at kommunens påstand om, at olieforsyning er den korrekte reference til brug for de forbruger- og samfundsøkonomiske, samt energi- og miljømæssige beregninger i projektforslaget, ikke kan tages til følge.

Det fremgår af sagen, at Helsingør Kommune i 1994 besluttede at pålægge tilslutningspligt til naturgas for ny bebyggelse, bl.a. på [...]. Dette betyder, at såfremt ejendommen ikke som forudsat i projektforslaget skulle fjernvarmeforsynes, ville opvarmning ske ved naturgas. Almindelig fornuft tilsiger, at beregninger i et projektforslag, hvis vedtagelse medfører en fravigelse i den nuværende varmeplan, må indeholde en sammenligning med den nuværende forsyningsform. Dette synspunkt finder støtte i Energistyrelsens vejledningsnotat fra 1992, hvoraf det fremgår at ”referencen” er den nuværende forsyning.

Nævnet bemærker, at Helsingør Kommunes anbefaling til HNG I/S om at fremlægge beregninger, der viser økonomien i projektet ved at anvende naturgas som reference er uden betydning, idet det påhviler den ansvarlige for projektforslaget, i dette tilfælde Helsingør Kommunes fjernvarmeforsyning, at fremkomme med oplysningerne, der er nødvendige for den godkendende myndigheds vurdering af projektet.

Kommunen har efterfølgende fremlagt beregninger med naturgas som reference, som dog ikke er blevet lagt til grund ved byrådets beslutning. Ved beregningerne fremstår fjernvarmeforsyningen som et bedre alternativ til naturgasforsyningen, men dog mindre positivt, end hvis referencen er olieforsyning.

Nævnet finder ikke, at den oprindelige mangel ved projektforslaget i form af beregninger med en forkert reference bør føre til en hjemvisning af sagen. Kommunen har efterfølgende fremlagt beregninger med naturgas som reference, der fremstiller fjernvarmeforsyningen som et bedre alternativ, hvad angår forbruger- og samfundsøkonomi og miljø- og energimæssige konsekvenser. Der er derfor nærliggende at antage, at eksistensen af de nye beregninger som grundlag for en ny behandling af projektforslaget ikke ville føre til et andet resultat.

Hvad angår HNG I/S' andet anbringende om, at dobbeltforsyning er i strid med intentionerne i varmforsyningsloven, bemærker nævnet, at det umiddelbart fremstår irrationelt med etablering af en forsyningsledning for fjernvarme, hvor der i forvejen er nedlagt en naturgasledning. Men når der henses til de af kommunen fremlagte beregninger om fjernvarme, medfører dobbeltforsyning ikke så åbenbare økonomiske urimeligheder, at Helsingør Kommunes skøn i denne sag kan underkendes efter en så generel bestemmelse som varmforsyningslovens § 1. Helsingør Kommunes økonomiske engagement i ENERGI E2 A/S er ligeledes så beskedent, at det ikke kan ændre dette synspunkt.

Nævnet bemærker, at Helsingør Kommunes beslutning i 1994 om at pålægge tilslutningspligt til naturgas for ny bebyggelse i et bestemt område, herunder Rolighedsvej 10, indebar en forsyningspligt for HNG I/S og dermed en berettiget forventning om at kunne forsyne de berørte ejendomme med naturgas. Spørgsmålet er derfor, om den begunstigende forvaltningsakt, der ligger i kommunens oprindelige beslutning om at indføre tilslutningspligt, er så stærk, at den kan bære en omgørelse af kommunens senere beslutning om vedtagelse af nyt projektforslag efter varmforsyningsloven.

Ved en tilbagekaldelse af en forvaltningsakt til ugunst for parten, må indgrebs intensitet vurderes. I vurderingen må inddrages almindelige proportionalitetssynspunkter, dvs. jo mere intensivt indgrebet er, jo stærkere tilbagekaldelsesgrundlag kræves der.

16. april 2004

J.nr.: 21-171

Eksp.nr.: 15356

DAL

Side 6 af 7

Nævnet finder ikke, at HNG I/S' skuffede forventning om at kunne forsyne [...] med naturgas er væsentlig nok til at begrunde en omgørelse af Helsingør Kommunes beslutning om vedtagelse af et nyt projektforslag.

Nævnet har ikke med denne afgørelse taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt projektforslaget oprindeligt skulle have været sendt i høring hos ejeren af ejendommen Rolighedsvej 10, jf. projektbekendtgørelsens § 8.

Energiklagenævnets afgørelse

Helsingør Kommunes afgørelse af 27. juni 2003 stadfæstes.

Denne afgørelse er truffet i henhold til § 26 i lov om varmforsyning, jf. lovbe-
kendtgørelse nr. 772 af 24. juli 2000 med senere ændringer og § 14 i be-
kendtgørelse nr. 582 af 22. juni 2000.

Sagen har været behandlet på nævnets møde den 15. april 2004.

Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Denne afgørelse er sendt til HNG I/S og Helsingør Kommune.

P. N. V.

Christen Boye Jacobsen
Nævnensformand

/ Dorte Lomholt
Fuldmægtig

16. april 2004
J.nr.: 21-171
Eksp.nr.: 15356
DAL

Side 7 af 7