

Advokatfirma Bruun & Hjejle
Att.: Advokat Poul Heidmann
Bredgade 38
1260 København K

Frederiksborggade 15
1360 København K

Besøgsadresse:
Linnésgade 18, 3. sal
1361 København K

Tlf 3395 5785
Fax 3395 5799

www.ekn.dk
ekn@ekn.dk

Klage over Helsingør Kommunes afgørelse af 25. marts 2010 om godkendelse af projektforslag for fjernvarmeforsyning af 10 områder i Helsingør by, Deres j.nr. 4300083

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Energiklagenævnet har fra Helsingør Kommune den 6. maj 2010 modtaget HMN I/S' (herefter benævnt HMN) klage af 23. april 2010 over ovennævnte afgørelse. Ved afgørelsen godkendte Helsingør Kommune Helsingør Fjernvarmeforsynings projektforslag for fjernvarmeforsyning af 10 områder i Helsingør by.

Energiklagenævnets afgørelse

Helsingør Kommunes afgørelse af 25. marts 2010 hjemvises til fornyet behandling. Sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Energiklagenævnets afgørelse fremgår nedenfor.

Sagens baggrund

HMN er naturgasdistributør til bl.a. Helsingør-området. Helsingør Kommune, Teknisk Udvalg, godkendte på udvalgets møde den 23. marts 2010 Helsingør Fjernvarmeforsynings projektforslag af november 2009 om fjernvarmeforsyning af 10 områder i Helsingør by. Af projektforslaget fremgår bl.a., at forslaget indebærer en ændring af områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyning og fjernvarmeforsyning, og at det forudsættes, at ny bebyggelse i områderne pålægges tilslutningspligt i medfør af § 8 i tilslutningsbekendtgørelsen¹. Projektforslaget blev sendt i høring hos HMN ved brev af 10. december 2009. Beregningerne i projektforslaget blev revideret i marts 2010.

Helsingør Kommune fremsendte ved brev af 25. marts 2010 den påklagede afgørelse til HMN. Afgørelsen var vedlagt sagsfremstillingen fra Helsingør Kommunes, Teknisk Udvalgs, behandling af projektforslaget. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

¹ Bekendtgørelse nr. 31 af 29. januar 2008 om tilslutning m.v. til kollektive varmeforsyningsanlæg.

”[...]

Godkendelse af Projektforslag for fjernvarmeforsyning af 10 områder i Helsingør by.

Helsingør Kommune, Teknisk Udvalg, har på sit møde den 23. marts 2010 godkendt ”Projektforslag for fjernvarmeforsyning af 10 områder i Helsingør By” , november 2009.

Forinden godkendelsen har der jf. Bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 § 24 været foretaget en energimæssig, samfundsøkonomisk, selskabsøkonomisk, brugerøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektforslaget.

Derudover har Kommunalbestyrelsen vurderet indholdet af projektforslagets øvrige punkter, jf. § 21, forinden godkendelsen.

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Helsingør Kommune har ligeledes vurderet at projektforslaget er i overensstemmelse med bekendtgørelsens øvrige bestemmelser og anden regulering efter varmeforsyningsloven.

Side 2 af 19

De berørte parter er jf. § 23 blevet hørt og inddraget i sagen, dels i forbindelse med høringsperioden, dels ved henvendelse til høringspart om uddybning og konkretisering af visse dele af de afgivne høringssvar.

Høringssvar og de indkomne bemærkninger indgår i beslutningsgrundlaget, der i et vist omfang er revideret i henhold til disse.

Sagsfremstillingen fra behandlingen fremsendes denne skrivelse til orientering.

Godkendelsen meddeles jf. § 26.

Jfr. § 29 skal det samtidigt meddeles, at denne afgørelse kan påklages til Energiklagenævnet.

Jf. § 29 stk. 2 er klagefristen 4 uger fra den dag De har modtaget denne meddelelse. En evt. klage skal indgives til Helsingør Kommune.

Med venlig hilsen

Steen Fogde

Miljøchef

[...]”.

Af den vedlagte sagsfremstilling fremgår bl.a. følgende:

”[...]

Sagsfremstilling

1.

Samfundsøkonomisk vurdering

1.1 Samfundsøkonomisk resultat med projektforslagets beregningsforudsætninger

HMN har med anvendelse af projektforslagets beregningsforudsætninger beregnet en marginal samfundsøkonomisk fordel for projektforslaget på ca. kr. 5 mio. mod projektforslagets kr. 33,3 mio.

Det fremgår ikke af høringssvaret, hvordan HNM har foretaget beregningen, der medfører et væsentligt andet resultat af projektforslaget.

Da projektforslaget imidlertid fortsat udviser en positiv samfundsøkonomi, medfører den pågældende indsigelse ikke, at projektforslaget ikke vil kunne godkendes, jf. projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

1.2

Beregningsforudsætninger

HMN er ikke enig i visse af de beregningsforudsætninger, som anvendes i projektforslaget, herunder a) omkostningsniveauet for investering i fjernvarmevekslere, b) omkostninger til afbrydelse af naturgasstik og c) størrelsen af det forventede ledningstab.

Ad a) omkostningsniveauet for investering i fjernvarmevekslere

Den samlede investering der er indregnet for brugeranlæg hos mindre forbrugere er 18.000 kr. - 20.000 kr. excl. moms, hvilket af Helsingør Fjernvarme anses som opnåeligt, i projekter af dette volumen.

HNM mener at gennemsnitsprisen skal være 25.000 kr.

Ad b) omkostninger til afbrydelse af naturgasstik

HNM anfører, at omkostningerne til afbrydelse af naturgasstik hos forbrugerne bør indgå i beregningen af projektforslagets samfundsøkonomi.

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Side 3 af 19

Prisen er jf. Helsingør Fjernvarme ikke indregnet, idet man ikke i forbindelse med tidligere konverteringer fra naturgas til fjernvarmeforsyning er blevet præsenteret for kunder, der er blevet opkrævet betaling herfor.

HMN's gældende distributionsbetingelser og offentliggjorte gebyrer er i den forbindelse blevet gennemgået.

Det fremgår af distributionsbetingelserne, at HMN etablerer, ejer og vedligeholder gasforsyningsanlægget, dvs. stikledning, gasmåler og skab, og at HMN er berettiget til at lade stikledninger blive liggende, selvom forbrugeren ikke længere anvender naturgas.

13. juli 2010
J.nr.: 1021-268
Eksp.nr.: 50133
SSH-EKN

Derudover fremgår det af distributionsbetingelserne, at forsyningen til et målested afbrydes, når aftalen med HMN opsiges, og at HMN har ret til at fjerne eller plumbere gasforsyningsanlægget.

Side 4 af 19

Endelig fremgår det af distributionsbetingelserne, at HMN fakturerer forbrugeren for benyttelse af distributionssystemet samt for skatter, afgifter og eventuelle gebyrer.

Priserne og gebyrerne, som er offentliggjort på HMN's hjemmeside, omfatter ikke gebyr for lukning ved opsigelse af distributionsaftalen.

Naturgaskunderne skal således ikke betale for, at naturgassen skal afbrydes.

Det er imidlertid vurderingen, at omkostningerne til afbrydelse bør indregnes i den samfundsøkonomiske analyse.

Det fremgår således af et af de praktiske eksempler i Energistyrelsens vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, at omkostninger til omstilling af brugerinstallationer bør indregnes i den samfundsøkonomiske analyse.

Vedrørende beløbets størrelse er det derimod udokumenteret, at dette udgør kr. 4.800 pr. stik.

Ved restance koster lukning alene et gebyr på kr. 300, hvilket må antages at afspejle de faktiske omkostninger, jf. naturgasforsyningslovens § 37, stk. 2, som bestemmer, at distributionsselskabernes priser bl.a. skal være objektive og fastsættes i forhold til,

hvilke omkostninger de enkelte brugere giver anledning til.

I lyset af, at HMN ikke er forpligtet til at fjerne installationerne, kan HMN's oplysninger om omkostningsniveauet derfor ikke uden videre lægges til grund.

Hvis gebyret fra HMN's distributionsbetingelser på 300 kr./stik for at afbryde naturgasforsyningen indregnes, reduceres den samfundsøkonomiske fordel ved fjernvarmeforsyning fra 33,3 mio. kr. til 32,9 mio. kr.

Tilsvarende reduceres den samfundsøkonomiske fordel i takt med hvor stort beløb der indregnes. Tages HNM's indsigelse til fuld indtægt, reduceres fordelene fra 33,3 mio. kr. til 26,9 mio. kr.

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Side 5 af 19

Ad c) størrelsen af det forventede ledningstab

HNM anfører, at ledningstabet må forventes at være betydeligt højere end det i projektforslaget anvendte forudsætning for beregningen af samfundsøkonomien på 10 %.

Helsingør Fjernvarme oplyser, at det relative varmetab afhænger af forholdet mellem ledningsnettets karakter i forhold til varmetætheden i området.

Varmetabet er beregnet ud fra opmålte længder af fjernvarmenet og dimensioner i områderne. Desuden er indregnet rør med serie 3 isolering (plus-plus isolering).

Når det relative varmetab kun bliver 10 %, skyldes det, at de 10 områder er omgivet af det eksisterende fjernvarmeforsyningsområde, hvorfra ledningsnettet mange steder blot skal forlænges ind i områderne.

Endvidere er der overvejende tale om ældre bygningerne med et relativt stort varmeforbrug, og i mange af gaderne ligger husene tæt.

Varmetabet er beregnet meget detaljeret for hver strækning, og HMN's oplysninger om for lave varmetab er derfor ikke korrekte, iflg. Helsingør Fjernvarme.

2. Tilknyttet projektforslag for transmissionsledning

HMN gør gældende, at projektforslaget for transmissionsledningen mellem Central H.P. Christensens Vej og Central Mads Holms Vej skal indgå i den samfundsøkonomiske analyse.

Det fremgår af projektforslagets afsnit 1.3, at en del af området H6 forudsættes forsynet fra en planlagt transmissionsledning mellem Central H.P. Christensens Vej og Central Mads Holms Vej, og at planlægningen af dette sker i et selvstændigt projektforslag.

Ifølge projektbekendtgørelsens § 21 skal et projektforslag indeholde oplysninger om bl.a. forholdet til varmeplanlægningen, herunder forsyningsforhold og varmekilder og om fastlæggelse af forsyningsområder, varmebehov samt fastlæggelse af hvilke tekniske anlæg, herunder ledningsnet, der påtænkes etableret samt anlæggets kapacitet, forsyningssikkerhed og andre driftsforhold.

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Side 6 af 19

Det indebærer ifølge Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen, at der skal redegøres for eventuelle tilknyttede projekter og sammenhængen til disse projekter. Efter projektbekendtgørelsen og vejledningen er det ikke et krav, at tilknyttede projekter indgår i den samfundsøkonomiske analyse.

Dertil kommer, at etableringen af transmissionsledningen er uafhængig af fjernvarmeforsyningen af område H6, idet området jf. Helsingør Fjernvarme, også kan forsynes fra hhv Kierboesvej/Montebello Alle og Mads Holmsvej/Gurrevej.

På den baggrund er Forvaltningen enig med Helsingør Fjernvarme og deres juridiske rådgivere i, at etableringen af transmissionsledningen ikke skal indgå i den samfundsøkonomiske analyse i projektforslaget for de 10 delområder.

3. 10 delområder

HMN gør gældende, at der bør beregnes samfundsøkonomi separat for hvert af de områder, som ikke er sammenhængende.

HNG fremførte samme opfattelse i forbindelse med projektforslagene i 2006 for Kulturhavnsområdet og Cityring 2 samt for Snekerstensområdet, hvilket indgik i selskabets klage til Energiklagenævnet.

I et notat fra 23. august 2006, vurderede Helsingør Fjernvarmes juridiske rådgiver, at et projektforslag kan omfatte en samlet udvidelse af et forsyningsområde opdelt i delprojekter, der gennemføres på samme tid eller i fastlagte etaper.

HNG's klage over 2006-projektforslagene blev dengang ikke realitetsbehandlet af Energiklagenævnet, idet HNG trak klagen tilbage inden den nåede så langt, men Forvaltningen deler fortsat vurderingen fra 2006.

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

4. Tilslutning

HMN har gjort gældende, at forudsætningen i projektforslaget, om en dækningsgrad på 90 % inden 5 år, forekommer meget optimistisk.

Side 7 af 19

Helsingør Fjernvarme oplyser, at man har fået forespørgsler fra grundejerforeninger og private. Mange står overfor at skulle udskifte deres 15-20 år gamle gaskedler, og andre har bibeholdt oliefyret eller elvarmen, og ønsker nu at få mulighed for at blive fjernvarmeforsynet.

Endvidere forventes, at skrotningsordningen, der er vedtaget for oliefyr fra 1. marts 2010, vil fremme omstillingen af oliefyr. Ud fra disse forhold og hidtidige erfaringer vurderes den anvendte opbygningsperiode for realistisk af Helsingør Fjernvarme.

5. Forsyningskilder

HMN har gjort gældende, at den forudsatte dækning af varmebehovet er udokumenteret, og at der er modstridende oplysninger om, hvilke forsyningskilder der er behov for, og hvilke der vil blive bragt i anvendelse. HMN gør i den forbindelse gældende, at den forudsatte naturgasbaseret kraftvarmeandel på 45 % yder et afgørende positivt bidrag til samfundsøkonomien.

Helsingør Fjernvarme oplyser at fordelingen af varmeproduktionen til de 10 områder er beregnet ud fra, hvor der er kapacitet til rådighed i forhold til produktionen i 2008 (graddagekorrigeret), dvs det sidst kendte fulde produktionsår inden projektudarbejdelsen.

I sommerhalvåret giver projektet mulighed for øget aftag af af-

faldsvarme, og øget varmeafsætning fra Helsingør Kraftvarmeværk samt øget produktion på fliskedel 1.

I vinterperioden er der derimod kun mulighed for kedelproduktion.

Rent juridisk følger det af vejledningen til projektbekendtgørelsen, at et projektforslag skal redegøre for, hvordan projektet indpasses i det samlede anlæg, hvis dette ikke i sin helhed udgøres af projektet.

Herunder skal der redegøres for forholdet til den samlede kapacitet, forsyningssikkerhed samt spids- og reservelastforhold, herunder brændselsanvendelse i forskellige lastperioder.

Det forudsættes således i vejledningen, at der kan og skal anvendes forskellige forudsætninger betragtet marginalt i forhold til forsyningen af forskellige områder i det samlede fjernvarmeanlæg.

På den baggrund er det vurderingen, at det er korrekt, at den samfundsøkonomiske beregning er foretaget på baggrund af oplysninger om hvilke forsyningskilder, der faktisk kan og vil blive bragt i anvendelse til dækningen af varmebehovet i de pågældende forsyningsområder.

6. Ændring af områdeafgrænsningen

Vedrørende samfundsøkonomien gør HMN sammenfattende gældende, at de samfundsøkonomiske hensyn taler for at opretholde områdeafgrænsningen.

HMN gør desuden gældende, at selskabets økonomiske forhold forrykkes væsentligt, og at betingelserne i projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2 for at ændre områdeafgrænsningen derfor ikke er opfyldt

6.1 Samfundsøkonomi

På baggrund af projektforslagets samfundsøkonomiske beregninger er det Forvaltningens vurdering, at de samfundsøkonomiske hensyn taler for at ændre den nuværende områdeafgrænsning.

Projektforslaget udviser således en positiv samfundsøkonomi i forhold til referencen (individuel forsyning) på 33,3 mio. kr.

Det bemærkes dog, at omkostningerne til afbrydelse af naturgas-

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Side 8 af 19

stik efter omstændighederne bør indregnes i den samfundsøkonomiske beregning af projektforslaget, jf. pkt. 1.2 ovenfor.

6.2 Kompensation

Jf projektbekendtgørelsen er en af betingelserne, for at Helsingør Kommune kan godkende projektforslaget, at HMN's økonomi ikke forrykkes væsentligt, som følge af ændringen af områdefrænsningen.

I HNM's høringsbrev er det ikke dokumenteret eller sandsynliggjort, at beslutningen om ændring af områdefrænsningen medfører en væsentlig forrykkelse af HMN's økonomiske forhold.

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Helsingør Fjernvarme anfører, at de fleste gasledninger i området er mere end 20 år gamle, og derfor må anses for afskrevet, og at projektforslaget medfører et større naturgasforbrug, samt, at der ikke er tilslutnings- eller forblivelsespligt i de pågældende områder.

Side 9 af 19

Vurderingen, med 43% naturgasbaseret kraftvarme (kombineret el og varme) samt 38 % fra fjernvarmens naturgaskedler, er, at der samlet set kan afsættes ca. 1,5 gange større gasmængde i Helsingør, ved konvertering fra individuel naturgasforsyning til fjernvarme, ved de nuværende produktionsmetoder.

Disse forhold taler imod, at HMN's investeringer vil blive udhulet, som følge af ændringen af områdefrænsningen og de mistede distributionsindtægter.

I lovgivningen er der intet retskrav på kompensationsbetaling, og kommunalbestyrelsen har ingen kompetencer i forhold hertil. Spørgsmålet om eventuel kompensationsbetaling er udelukkende et privatretligt anliggende, og godkendelsen af projektforslaget kan således ikke lovligt betinges af, at der ydes kompensationsbetaling.

Desuden fremhæver Helsingør Fjernvarme, at man ikke tidligere har ydet kompensationsbetaling i forbindelse med konvertering af naturgaskunder til fjernvarme, og at HNG, selv om man flere gange er blevet opfordret til at dokumentere mistede distributionsindtægter, aldrig har kunnet fremlægge sådan dokumentation.

Man citerer desuden fra Energiklagenævnets afgørelse af 27.

marts 2007 vedrørende Helsingør Kommunes godkendelse af et projektforslag for etablering af en flisfyret varmecentral: "at Helsingør Kommune alene kan godkende projektforslaget ud fra de rammer, der er fastlagt i Varmeforsyningsloven, projektbekendtgørelsen og den generelle forudsætningskrivelse, der ikke giver mulighed for at fastsætte en kompensation".

Det er således Helsingør Fjernvarme selv, der i givet fald skal forhandle en eventuel kompensation, som indtil videre ikke kan pålægges af Kommunen.

Det er dog vurderingen at Helsingør Kommune som konsekvens af officialprincippet er forpligtet til at søge at afklare, om der ved godkendelsen af projektforslaget sker en væsentlig forrykkelse af forsyningsselskabernes økonomi, og om betingelserne for at godkende projektforslaget er opfyldt, jf. nærmere i pkt. 7 nedenfor.

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Side 10 af 19

7. Udskydelse af godkendelse af projektforslaget

HMN opfordrer til, at Helsingør Kommune udskyder sin stillingtagen til projektforslaget, indtil der foreligger et bedre belyst besluttelsesgrundlag.

Helsingør Kommune er som godkendelsesmyndighed forpligtet til at oplyse sagen tilstrækkeligt, herunder både i forhold til de samfundsøkonomiske beregninger og en eventuel væsentlig forrykkelse af forsyningsselskabernes økonomi.

Det betyder, at det påhviler kommunen at søge at fremskaffe de fornødne oplysninger om sagen, således at kommunen kan træffe afgørelse på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Dette kan ske ved, at kommunen selv eller i samarbejde med andre myndigheder fremskaffer oplysningerne, eller at kommunen foranlediger, at sagens parter medvirker til, at oplysningerne fremskaffes.

På den baggrund har Forvaltningen primo marts 2010 rettet henvendelse til HMN med opfordring til, at HNM fremkommer med en mere detaljeret redegørelse for de påpegede forhold, og således at Helsingør Kommune kan træffe en afgørelse på oplyst grundlag.

Tilsvarende har Helsingør Kommune gjort ifm behandlingen af tidligere projektforslag, uden der er fremkommet konkrete beregninger fra HNM's side.

I den forbindelse bemærkes det, at HMN i forbindelse med høringen af projektforslaget i december 2009 – januar 2010 havde haft lejlighed til at fremkomme med dokumentation for de pågældende oplysninger.

De er ikke fremkommet i denne periode, og heller af HNM's besvarelse af 12. marts 2010 (se bilag), er de påpegede mistede distributionsindtægter konkretiseret. Det vurderes, at der har været rimelig tid afsat til at fremkomme med et konkret bud på de mistede distributionsindtægter.

Anmodningen om en udskydelse af godkendelsen af den årsag, anses derfor ikke begrundet og nødvendig.

En udskydelse af godkendelsen af projektforslaget på baggrund af de forskellige holdninger parterne har til de samfundsøkonomiske beregninger, anses i denne sag heller ikke velbegrundet, idet begge parter regner sig frem til at der er en samfundsøkonomisk gevinst ved at gennemføre projektet.

HNM regner sig frem til en samfundsøkonomisk gevinst på 5 mio., uden dog at dokumentere hvordan man er fremkommet til dette tal, hvor projektforslaget viser en samfundsøkonomisk fordel på 33 mio. kr. på et oplyst grundlag.

HNM's forslag om at holde en fælles gennemgang af de samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger vurderes på den baggrund ikke nødvendig, idet den primære forudsætning for at Teknisk Udvalg kan godkende projektforslaget, at der er en samfundsøkonomisk gevinst, er overholdt.

[...]"

Afgørelsen ses at være underskrevet af en ansat i Helsingør Kommune.

HMN har i klagen af 23. april 2010 anmodet Energiklagenævnet om at tillægge klagen opsættende virkning. HMN finder, at Helsingør Kommunes afgørelse af 25. marts 2010 skal ophæves eller subsidiært hjemvises til fornyet behandling ved kommunen. HMN henviser i den forbindelse til selskabets høringsvar af 11. januar 2010, der blev fremsendt til Helsingør Kommune i forbindelse med kommunens behandling af sagen. Til støtte for klagen har HMN bl.a. anført følgende:

- Helsingør Kommunes godkendelse af projektforslaget hviler på tvivlsomme samfundsøkonomiske beregninger, og projektforslaget er på det foreliggende grundlag ikke samfundsøkonomisk fordelagtigt.

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Side 11 af 19

- HMN's normale beregningsmodel udviser et andet resultat, hvor det samfundsøkonomiske overskud falder til en marginal værdi på trods af, at HNM har anvendt de samme forudsætninger som Helsingør Fjernvarmeforsyning. HMN's beregningsmodel er udviklet over lang tid.
- Visse af de anvendte beregningsforudsætninger er urealistiske eller urigtige. Projektforslaget medtager ikke omkostningerne til afbrydelse og afproponing af naturgasledninger til de enkelte husstande.
- HMN har trukket distributionsnet i de områder, der er omfattet af projektforslaget. En eventuel godkendelse af projektforslaget er således betinget af, at der ydes HMN kompensation for mistede distributionsindtægter, således at de foretagne investeringer ikke udhules.

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Side 12 af 19

Helsingør Fjernvarmeforsyning har ved e-mail af 18. maj 2010 fremsendt bemærkninger til HMN's anmodning om, at klagen tillægges opsættende virkning.

Helsingør Kommune har i forbindelse med fremsendelsen af klagerne til Energifklagenævnet i medfør af projektbekendtgørelsens² § 29, stk. 2, udtalt, at klagerne ikke giver kommunen anledning til at revurdere afgørelsen af 25. marts 2010.

Af Helsingør Kommunes styrelsesvedtægt, som trådte i kraft den 1. januar 2010, og som er offentliggjort på Helsingør Kommunes hjemmeside, fremgår følgende vedrørende kommunens tekniske udvalg:

"[...]

§ 13

Teknisk Udvalg består af 5 medlemmer.

Stk. 2. Udvalget varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens opgaver på det tekniske område og havneområdet, eksklusiv Helsingør Havn.

Dette omfatter myndighedsudøvelse, tilsyn, anlæg, drift og vedligeholdelse i henhold til lovgivning, vedtægter, regulativer og regler vedrørende:

- Veje, pladser, stier, trafik, trafiksikkerhed og parkering.
- Kollektiv trafik og taxakørsel.

² Bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg.

- Parker og rekreative områder.
- Kystsikring.
- Lystbådehavne.
- Udførelse af bygge- og anlægsarbejder under udvalgets område ekskl. ejendomme.
- Udførelse af bygge-, anlægs- og driftsforpligtelser på broanlæg, hvor Helsingør Kommune er ejer eller medejer.

På forsyningsområdet varetager udvalget myndighedsudøvelse herunder sektorplanlægning.

Stk. 3. Udvalget udarbejder forslag og foretager indstilling til Økonomiudvalg og Byråd om:

- Politikker og planer inden for udvalgets område.
- Mål og resultatkrav, anlægsplaner og budget i øvrigt for udvalgets område.
- Vedtægter, regulativer og reglementer for udvalgets område, herunder lejevilkår for stadepladser, udstillingsarealer og bådpladser.
- Takster og afgifter for de under udvalget hørende områder.

[...].

Retsgrundlaget

Projektbekendtgørelsens anvendelsesområde omfatter kommunalbestyrelsens planlægning for varmemforsyning, forudsætninger for kommunalbestyrelsens godkendelse af projekter for kollektive varmemforsyningsanlæg og kommunalbestyrelsens behandling af sager efter varmemforsyningslovens §§ 3, 4 og 9, jf. bekendtgørelsens § 1. Projekter for distributionsnet og transmissionsnet, herunder ændring af områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyning og fjernvarmemforsyning, er reguleret i bekendtgørelsens §§ 7 og 8. Af projektbekendtgørelsens § 7 fremgår følgende:

”[...]

Projekter for distributionsnet og transmissionsnet

§ 7. Projekter for naturgasdistributionsnet og fjernvarmedistributionsnet kan kun godkendes af kommunalbestyrelsen, hvis projektet ud fra en konkret vurdering er samfundsøkonomisk fordelagtigt, og hvis projektet ikke ændrer områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyningen og fjernvarmemforsyningen, jf. dog stk. 2-3.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan, uanset stk. 1, dog godkende projekter, der er omfattet af stk. 1, og som ændrer områdeaf-

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Side 13 af 19

grænsningen, hvis samfundsøkonomiske hensyn taler imod at opretholde områdefgrænsningen, og hvis områdefgrænsningen kan ændres, uden at de berørte forsyningsselskabers økonomiske forhold forrykkes væsentlig, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan, uanset stk. 1 og 2, ikke godkende etablering af naturgasforsyning i eksisterende mindre bysamfund uden for kollektivt forsynede områder. Disse byer skal friholdes til biomassebaseret fjernvarme, kraft-varme eller tilsvarende miljøvenlig forsyning.

[...].”

Projektbekendtgørelsens kapitel 5 indeholder reglerne om godkendelse af projektforslag. Af bekendtgørelses § 24 fremgår følgende vedrørende den vurdering af et projektforslag, som kommunalbestyrelsen skal foretage inden, at kommunalbestyrelsen kan meddele godkendelse af projektet:

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Side 14 af 19

”[...]

§ 24. Forinden kommunalbestyrelsen kan meddele godkendelse, skal kommunalbestyrelsen foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Vurderingen skal ske på baggrund af planlægningen efter kapitel 2, de i kapitel 3 fastsatte forudsætninger og de i 21, stk. 1, nr. 10, nævnte samfundsøkonomiske analyser samt de efter § 23 modtagne bemærkninger. Kommunalbestyrelsen skal ved vurderingen påse, at projektet er i overensstemmelse med varmforsyningsloven, herunder formålsbestemmelsen, samt at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.

Stk. 2. Forudsætter projektet anvendelse af de i lovens § 6, stk. 3, og § 7 nævnte regler, skal kommunalbestyrelsen vurdere reglerne anvendelse i forhold til projektets økonomi og opfyldelsen af energipolitiske målsætninger mv.

[...].”

Forvaltningsloven³ regulerer bl.a., hvornår en forvaltningsretlig afgørelse skal være ledsaget af en begrundelse, samt hvilke krav der stilles til begrundelsens indhold. Af forvaltningslovens §§ 22 og 24 fremgår følgende:

”[...]

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

³ Lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. juli 2007 med senere ændringer.

...

§ 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.

[...]"

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Manglende overholdelse af forvaltningslovens regler om begrundelse kan medføre, at en afgørelse lider af formelle mangler. Betydningen heraf er beskrevet i den forvaltningsretlige litteratur. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til "Forvaltningsret" af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002, side 857 ff., hvoraf bl.a. fremgår følgende:

Side 15 af 19

"[...]

Om tilsidesættelse af sagsbehandlingsregler, formkrav eller andre formelle krav til forvaltningsafgørelser fører til ugyldighed, beror på om der er tale om overtrædelse af visse helt fundamentale krav, *garantiforskrifter*, eller blot om manglende efterlevelse af ordensforskrifter.

Er regler om quorum, bekendtgørelse af afgørelser for adressaten og udtrykkeligt krav om skriftlighed tilsidesat, eller foreligger der grove brud på kompetenceregler eller på officialprincippet, annullerer domstolene afgørelsen uden en nærmere vurdering af om manglen kan betragtes som væsentlig. Eller anderledes udtrykt: Sådanne mangler er altid væsentlige.

[...]

En række regler har det klare sigte at skabe garanti for at afgørelsen behandles mere grundigt og alsidigt. Hovedparten af forvaltningslovens regler har karakter af sådanne *garantiforskrifter*. Det gælder utvivlsomt habilitetsreglerne, reglerne om partsaktindsigt, partshøring og begrundelse.

[...]

Tilsidesættes sådanne krav, svigter en garanti for afgørelsens rigtighed, og der må derfor gælde en formodning for at afgørelsen er påvirket af fejlen. Denne formodning kan imidlertid i det enkelte tilfælde afkræftes idet afgørelsen viser sig at have fået et korrekt indhold uanset den manglende overholdelse af formalia. Med andre ord kan der i forbindelse med garantimangler sondres mellem manglens *generelle* og *konkrete væsentlighed*. I praksis er det ikke

ganske klart om domstolene for at erklære en afgørelse ugyldig kræver at manglen både generelt og konkret er væsentlig. Den bedst dækkende beskrivelse af nyere praksis er vist denne: Dokumenteres det under sagen at afgørelsen lider af en garantimangle, annulleres afgørelsen medmindre det lykkes forvaltningen at godtgøre at manglen har været uden betydning i det konkrete tilfælde.

[...].”

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Helsingør Kommunes afgørelse af 25. marts 2010 er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand og skal dermed opfylde forvaltningslovens bestemmelser herom. Det følger af forvaltningslovens § 22, at en skriftlig forvaltningsafgørelse skal være ledsaget af en begrundelse, når den meddeles skriftligt, medmindre afgørelsen giver den pågældende part fuldt ud medhold. HMN har i forbindelse med sagens behandling ved Helsingør Kommune udtalt, at projektforslaget ikke opfylder betingelserne for godkendelse i projektbekendtgørelsen. Afgørelsen af 25. marts 2010 giver således ikke HMN fuldt ud medhold i sagen. 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, og i det omfang, afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Helsingør Fjernvarmeforsynings projektforslag omhandler ændringen af områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyning og fjernvarmeforsyning. Af projektforslagets pkt. 2.1. fremgår, at Helsingør Fjernvarmeforsyning finder, at det er muligt at godkende projektforslaget i henhold til projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

Helsingør Kommunes afgørelse af 25. marts 2010 var vedlagt sagsfremstillingen fra sagens behandling i Teknisk Udvalg. Det følger af forvaltningsretlig praksis og litteratur, at der i begrundelsen for en afgørelse kan henvises til et mødeoplæg, hvori sagens faktiske omstændigheder er gengivet tillige med en gengivelse af de regler, der gælder på det pågældende område eller for den pågældende sag. Det er dog en forudsætning for henvisningen til mødeoplægget, at der i det oplæg, begrundelsen henviser til, findes en nærmere henvisning til de regler, der er lagt til grund ved afgørelsen af den pågældende sag, de faktiske oplysninger, som myndigheden har lagt vægt på, og til de hovedhensyn bag et eventuelt skøn, der har været afgørende for sagens udfald. Der henvises i den forbindelse bl.a. til ”Forvaltningslovens med kommentarer” af John Vogter, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave, 1999, s. 421 ff.

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Side 16 af 19

Af afgørelsen af 25. marts 2010 og den vedlagte sagsfremstilling fremgår, at afgørelsen er truffet i henhold til projektbekendtgørelsens §§ 21, 23, 24, 26 og 29. Af sagsfremstillingen fremgår endvidere, at projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, har været inddraget i kommunens behandling af projektforslaget. Afgørelsen indeholder således en henvisning til de bestemmelser, som den er truffet i henhold til.

Hverken afgørelsen eller den vedlagte sagsfremstilling indeholder dog en henvisning til de hovedhensyn, som Helsingør Kommune har lagt vægt på ved godkendelsen af projektforslaget. Projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, fastlægger, at kommunalbestyrelsen alene kan godkende et projektforslag om ændring af områdeafgrænsningen, såfremt samfundsøkonomiske hensyn taler imod opretholdelsen af områdeafgrænsningen, og såfremt områdeafgrænsningen kan ændres, uden at de berørte forsyningsselskabers økonomiske forhold forrykkes væsentligt. Det følger af bekendtgørelsens § 24, stk. 1, at inden kommunalbestyrelsen kan meddele godkendelse af et projektforslag, skal kommunalbestyrelsen foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Ved vurderingen skal kommunalbestyrelsen påse, at projektet er i overensstemmelse med varmforsyningsloven, herunder formålsbestemmelsen, samt at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt. Forvaltningslovens § 24 medfører således, at de hovedhensyn, som Helsingør Kommune har lagt vægt på i forbindelse med godkendelsen af projektforslaget efter projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, og § 24, stk. 1, skal fremgå af afgørelsen.

Det skal således fremgå af afgørelsen eller den vedlagte sagsfremstilling, at kommunen har foretaget en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Det skal endvidere fremgå, hvorfor kommunalbestyrelsen har vurderet, at projektforslaget er i overensstemmelse med varmforsyningsloven, herunder formålsbestemmelsen, samt hvorfor projektforslaget efter en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt. Det skal i den forbindelse fremgå af afgørelsen, hvilke hovedhensyn kommunalbestyrelsen har lagt vægt på ved disse vurderinger. Af afgørelsen skal det også fremgå, hvilke hensyn kommunen har lagt vægt på ved vurderingen af, at samfundsøkonomien taler imod at opretholde områdeafgrænsningen og ved vurderingen af, om de berørte forsyningsselskabers økonomi forrykkes væsentligt. Energiklagenævnet bemærker i den forbindelse, at det i medfør af officialmaksimen påhviler kommunen at indhente de oplysninger, der er nødvendige for disse vurderinger. Energiklagenævnet finder, at afgørelsen af 25. marts 2010 ikke overholder forvaltningslovens regler om begrundelse, idet de hovedhensyn, som kommunen har lagt vægt på, ikke fremgår af afgørelsen i tilstrækkeligt klart omfang. Energiklagenævnet skal hertil bemærke, at det ikke er tilstrækkeligt, at modtageren af afgørelsen har kendskab til de faktuelle oplysninger, der indgår i sagen, f.eks. ved at projektfor-

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Side 17 af 19

slaget og andre faktuelle oplysninger er sendt i høring, eller at den pågældende på anden måde efterfølgende er blevet bekendt med sådanne oplysninger. Det skal fremgå af selve afgørelsen, hvilke hovedhensyn der ligger til grund for afgørelsen, og hermed hvad kommunen er endt med at lægge vægt på ved den endelige beslutning om godkendelse af projektforslaget, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt.

Da Helsingør Kommunes afgørelse af 25. marts 2010 således ikke er ledsaget af en fyldestgørende begrundelse, hjemviser Energiklagenævnet kommunens afgørelse til fornyet behandling. Da afgørelsen lider af en formel mangel, har Energiklagenævnet ikke mulighed for at tage stilling til sagens realitet. Energiklagenævnet oplyser vejledende, at en hjemvisning indebærer, at det overlades til kommunen at træffe fornyet afgørelse i sagen. Kommunen skal således behandle sagen igen og ikke blot reparere på afgørelsens mangler.

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Side 18 af 19

Energiklagenævnet har ikke herved taget stilling til, hvorvidt Helsingør Fjernvarmeforsynings projektforslag opfylder projektbekendtgørelsens forudsætninger for, at projektforslaget kan godkendes. Da sagen således hjemvises til fornyet behandling i Helsingør Kommune, finder Energiklagenævnet ikke grundlag for at træffe afgørelse om, hvorvidt klagen af 23. april 2010 skal tillægges opsættende virkning.

Energiklagenævnet bemærker endvidere, at det følger af projektbekendtgørelsen ordlyd, at beslutningskompetencen efter bekendtgørelsen tilkommer kommunalbestyrelsen. Det fremgår af Helsingør Kommunes styrelsesvedtægts § 13, stk. 2, at kommunens Tekniske Udvalg varetager myndighedsudøvelsen op forsyningsområdet. Helsingør Kommunes afgørelse af 25. marts 2010 er dog tilsyneladende truffet af en medarbejder i kommunen, idet afgørelsen er underskrevet af en ansat i sekretariatet for Teknisk Udvalg (forvaltningen).

Kommunalbestyrelsen har som hovedregel fri adgang til delegation til organer inden for kommunalbestyrelsens regi, medmindre der er tale om afgørelser af mere kommunalpolitiske karakter, hvor den politiske sammensætning af kommunalbestyrelsen har betydning for kommunen som helhed, eller hvor der i øvrigt er tale om afgørelser af grundlæggende betydning for kommunen som helhed, jf. bl.a. "Forvaltningsret" af Hans Gammeltoft- Hansen m.fl., 2. udgave 2002, Jurist- og Økonomforbundets forlag side 152 ff. I forholdet mellem et kommunalt udvalg og den kommunale administration, der bistår udvalget med administrationen af området, vil en stiltiende delegation være lovlig, såfremt udvalget har kendskab til, at der inden for sagsområdet træffes afgørelser på udvalgets vegne. Der kan bl.a. henvises til "Delegation i kommunestyret" af Preben Espersen, 1. udgave 1985, Jurist- og Økonomforbundets forlag, s. 34 ff. Energiklagenævnet har på denne baggrund i tidligere afgørelse fundet, at en stiltiende delegation til kommunens administration var i

overensstemmelse med reglerne om lovlig delegation. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til Energiklagenævnets afgørelser af henholdsvis 28. maj 2009 (j.nr. 1021-27) og 29. januar 2010 (j.nr. 1021-148).

Det fremgår ikke af oplysningerne i sagen, hvorvidt der foreligger en stiltiende delegation fra Teknisk Udvalget til administrationen i forvaltningen. Da sagen allerede hjemvises på grund af mangelfuld begrundelse, har Energiklagenævnet ikke fundet det nødvendigt at indhente oplysninger fra Helsingør Kommune vedrørende delegationen til administrationen i forvaltningen. Energiklagenævnet skal dog henstille til, at kommunen i forbindelse med sagens fornyede behandling redegør for kompetenceforholdene mellem Teknisk Udvalget og administrationen i forvaltningen.

Energiklagenævnets afgørelser af 28. maj 2009 (j.nr. 1021-27) og 29. januar 2010 (j.nr. 1021-148) er offentliggjorte i anonymiseret form på nævnets hjemmeside: www.ekn.dk.

Afgørelsen er truffet af Energiklagenævnets formand efter punkt 2 i formandsbemyndigelsen af 30. november 2009 efter varmemforsyningsloven (lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 med senere ændringer). Bemyndigelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: www.ekn.dk.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Søgsmål ved domstolene til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter tilslutningsbekendtgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. jfr. § 26, stk. 4, i lov om varmemforsyning.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

Med venlig hilsen

Poul K. Egan
Nævnformand

13. juli 2010

J.nr.: 1021-268

Eksp.nr.: 50133

SSH-EKN

Side 19 af 19