

15. november 2001

J.nr. 97-2311-0096

HJD

## AFGØRELSE

(Varmeforsyning)

**Klage fra**  
**over afgørelse af 17. maj 2001 fra**  
**om godkendelse af et projektforslag fra**  
**vedr. varmforsyning af bebyggelsen Multi Arena**

**HNG Hovedstadsregionens Naturgas i/s**  
**Høje-Taastrup Kommune**  
**Høje Taastrup Fjernvarme a.m.b.a.**  
**i Høje Taastrup**

Sagen er indbragt for Energiklagenævnet ved HNGs klage af 14. juni 2001, der er indsendt gennem Høje-Taastrup Kommune. Kommunen har indsendt klagen til Energiklagenævnet med en vurdering fra Kommunens rådgiver, Carl Bro A/S. Det indsendte er kommenteret i indlæg til sagen fra HNG og - på vegne af Høje Taastrup Fjernvarme - af konsulentfirmaet Rambøll.

I nævnets behandling af sagen har deltaget nævnsformand, cand.jur. Jørgen Nørgaard, konsulent, civilingeniør Knut Berge, civilingeniør Jørgen Klitgaard, professor, dr.scient.adm. Ole Jess Olsen og direktør, cand.oecon Niels Jørgen Ravn Sørensen.

### **Høje-Taastrup Kommunes afgørelse**

Høje-Taastrup Kommune meddelte den 17. maj 2001 følgende afgørelse:

"Kommunen har modtaget projektforslag til varmforsyning af Multiarenaen fra henholdsvis Hovedstadens Naturgas IS og Høje-Taastrup Fjernvarme a.m.b.a. Forslagene er, efter reglerne i varmforsyningsloven, behandlet på byrådets møde d. 24. april 2001. Det blev her besluttet at:

Høje-Taastrup Fjernvarmes projektforslag til varmforsyning af Multiarena-projektet godkendes, under forudsætning af Byrådets endelige godkendelse af plangrundlaget for projektet.

Det kan oplyses, at byrådet på mødet den 7. maj 2001 har godkendt plangrundlaget endeligt.

Som grundlag for Byrådets afgørelse ligger vedlagte notat af 22.3.2001 fra Carl Bro as."

Det nævnte notat af 22. marts 2001 fra Carl Bro A/S er således:

"1 INDLEDNING

Carl Bro as er af Høje Taastrup kommune blevet bedt om at vurdere to projektforslag til forsyning af Multi Arena på et areal nord for Roskildevej i Høje Taastrup.

De to mulige energiforsyningselskaber Hovedstadsregionens Naturgasselskab I/S, HNG, og Høje Taastrup Fjernvarme a.m.b.a., HTF, har hver udarbejdet et projektforslag for forsyning af området. Forslaget fra HNG omfatter etablering af et decentralt kraftvarmeværk, og et fjernvarmedistributionsnet med stikledninger til de enkelte forbrugere på området.

Forslaget fra HTF omfatter fjernvarmeforsyning fra VEKS via en nedgravet vekslerstation. Den interne fjernvarmefordeling sker via et distributionsnet med stik til de enkelte forbrugere.

Teknisk set - i relation til forbrugerne - er de to forslag ens, dvs. baseret på fjernvarmeforsyning. I forslaget for fjernvarmeforsyning er anført, at der foreligger en mulighed for etablering af fjernkøling, denne mulighed vil også være til stede ved den decentrale kraftvarmeforsyning.

## 2 SELSKABSØKONOMI

Begge selskaber konstaterer, at projektet vil give et positivt bidrag til forsyningsselskabernes økonomi. Der er ikke redegjort for dette udsagn i detaljer.

Organisatorisk er de to forslag forskellige.

I fjernvarmealternativet står HTF for forsyningen frem til de enkelte forbrugere/bygninger. I flere tilfælde vil de enkelte forbrugsteder være sammensat af flere forbrugere, der internt fordeler forbruget.

I naturgasalternativet forudsættes der etableret et selskab til drift af kraftvarmeværket og det tilhørende fjernvarmenet. Dette forhold er ikke behandlet i projektforslaget. I henhold til bekendtgørelsen om godkendelse af varmeforsyningsprojekter burde det have været dette selskab, der fremsendte projektforslaget, da det er dette selskab, der er ansvarlig for varmeforsyningen til området. HNG er i denne sammenhæng kun brændselsleverandør. Forholdet har dog ikke indflydelse på de samfundsøkonomiske eller miljømæssige beregninger.

## 3 BRUGERØKONOMI

Med den usikkerhed der er knyttet til en vurdering af de fremtidige priser på energi vurderes det, at brugerøkonomien for de to forslag praktisk taget er ens.

Fjernvarmealternativet angiver en årlige udgift på ca. 13 mio. kr. (prisniv. 2000)

Naturgasalternativet angiver en balanceret varmepris an forbruger på mellem 324 og 432 kr./MWh afhængig af den for naturgasprisen tilgrundliggende oliepris. En gennemsnitsbetragtning giver en årlig varmeudgift på ca. 12 mio. kr. (svarende til 2000 niveau).

## 4 SAMFUNDSØKONOMI

De samfundsøkonomiske omkostninger ved varmeforsyningen af de to alternativer udgør:

Fjernvarmealternativet: 47,2 mio. kr.

Naturgasalternativet: 67,1 mio. kr.

Samfundsøkonomisk er fjernvarmealternativet det mest fordelagtige.

Begge beløb indeholder investeringer, brændselsforbrug og drift- og vedligeholdelse i betragtningsperioden (20 år).

## 5 MILJØMÆSSIGE FORHOLD

Den miljømæssige sammenligning mellem de to forslag er opgjort ved hjælp af en beregnet skyggepris, det vil sige hvor stor en investering der skal afholdes pr. tons sparet CO<sub>2</sub>. CO<sub>2</sub>-mængderne er opgjort som tilbagediskonterede mængder, det vil sige at besparelserne i den før-

ste del af perioden vægter mere end senere i perioden. Beregningsmæssigt betyder det, at et projekt med en lavere skyggepris er miljømæssigt det mest fordelagtige.

Naturgasalternativet betyder en CO<sub>2</sub>besparelse på 18.667 tons. Den beregnede skyggepris andrager **3.596 kr./tons**.

Fjernvarmealternativet er belyst ud fra to alternativer. Varmeforsyningen til HTF leveres af VEKS, der igen får varmen leveret fra flere forsyningskilder.

Alternativ 1 forudsætter forsyning fra Avedøreværk 1 med 30% og Avedøreværk 2 med 67%, den resterende mængde er spidslast på naturgas.

Dette alternativ betyder en forøgelse af CO<sub>2</sub>udledningen på 13.780 tons. Alternativet svarer til en uændret situation i forhold til i dag.

Alternativ 2 er en beregning, hvor Avedøreværk 2 indgår som hovedleverandør. Alternativet beskriver en situation, hvor overgangen til fyring med biomasse og naturgas er fremrykket i forhold til foreliggende planer. Alternativet giver en besparelse på 28.665 tons CO<sub>2</sub>. Den beregnede skyggepris andrager **1647 kr./tons**.

De nationaløkonomiske forudsætninger der ligger til grund for disse beregninger indeholder i henhold til Energistyrelsens beregningsforudsætninger en reduktion af CO<sub>2</sub>udledningen. Det beskrevne alternativ 2 illustrerer en hurtigere overgang til biomasse og naturgasfyring end antaget i beregningsforudsætningerne.

Det vurderes derfor, at en skyggepris for fjernvarmealternativet vil ligge under skyggeprisen for naturgasalternativet.

Miljømæssigt vurderes fjernvarmeforsyningen derfor som mest attraktiv."

## Klagen

I HNGs brev af 14. juni 2001 er klagen begrundet med følgende:

".....

Til grund for kommunens afgørelse om varmforsyning ligger et notat udarbejdet af Carl Bro, som efter HNG's mening ikke kan betegnes som et sagligt beslutningsgrundlag. Det er således vor påstand at kommunen har truffet sin beslutning på et forkert grundlag, og derfor principielt bør revurdere sin beslutning.

Carl Bro notatet sammenligner projektforslagene fra henholdsvis fjernvarmeselskabet og HNG. Sammenligningen foretages for økonomi og miljø.

Til brug for samfundsøkonomiske og miljømæssige beregninger til sammenligning af projektforslag skal anvendes Energistyrelsens forudsætninger for samfundsøkonomiske beregninger, herunder brændselspriser og CO<sub>2</sub>-emission. Dette fordi der kan være lige så mange meninger om prisudvikling og miljøforhold, som der er rådgivere. Energistyrelsen[s] fastlægger derfor de "officielle" forudsætninger, som skal anvendes af alle.

Carl Bro notatet fortæller at naturgasalternativet medfører en reduceret CO<sub>2</sub>-emission, mens fjernvarmealternativet medfører en forøget CO<sub>2</sub>-emission, hvis Energistyrelsens forudsætninger bruges. - Men notatet opstiller herefter et nyt sæt forudsætninger til beregning af et alternativ 2 for fjernvarmealternativet, hvor CO<sub>2</sub>-emissionen reduceres. Og notatet tillader sig herefter at konkludere, at fjernvarmealternativet miljømæssigt skal vurderes som mest attraktivt. Der er ikke anført nogen argumentation for denne vurdering.

### *Metodemæssige bemærkninger til notatet*

Miljømæssigt sammenligner notatet alternativerne ved beregning/vurdering af CO<sub>2</sub>-skyggeprisen. Denne skyggepris beregnes for naturgasalternativet separat, men kan ikke beregnes for fjernvarmealternativet, når Energistyrelsens forudsætninger anvendes, fordi CO<sub>2</sub>-emissionen forøges. - Dermed kan alternativerne ikke sammenlignes.

Måden at sammenligne på er at beregne naturgasalternativets CO<sub>2</sub>-skyggepris i forhold til fjernvarmealternativet, dvs. ved at sætte forskellen mellem de samfundsøkonomiske omkostninger for alternativerne i forhold til forskellen i CO<sub>2</sub>-emission.

....."

### **Udtalelse til klagen fra kommunens rådgiver**

Høje-Taastrup Kommune har indsendt HNGs klage til Energiklagenævnet med en vurdering - notat af 22. juni 2001 - fra Carl Bro A/S, som kommunen tilslutter sig. Fra notatet citeres:

"Med henvisning til Hovedstadsregionens Naturgas I/S påklage af kommunens afgørelse om varmeforsyningen af Multi Arenaen skal vi fremføre følgende forhold.

#### **Samfundsøkonomi**

De samfundsøkonomiske beregninger for såvel naturgas- som fjernvarmealternativerne er direkte sammenlignelige, og fjernvarmealternativet er det samfundsøkonomisk billigste alternativ.

#### **Miljøforhold**

Årsagen til at Energistyrelsens brændselsprisforudsætninger for CO<sub>2</sub>udledninger ved elproduktion ikke er anvendt alene skyldes at udviklingen i brændselssammensætningen i Vestegnens kraftvarmeområde ikke følger den landsdækkende udvikling af brændselssammensætningen, der ligger til grund for Energistyrelsens forudsætninger.

Høje-Taastrup Fjernvarmes rådgiver på projektforslaget har derfor analyseret forskellige scenarier for udviklingen i brændselssammensætningen gældende for VEKS' forsyningsområde.

Disse analyser giver et interval for CO<sub>2</sub>-udledningen på mellem +65.000 tons CO<sub>2</sub> og -51.000 tons CO<sub>2</sub>. Beregningerne fremgår af vedlagte notat.

Da den konkrete udvikling af brændselssammensætningen p.t. ikke er kendt er det valgt at tage udgangspunkt i en forsyningssituation, der er vurderet som den mest sandsynlige. Det vil sige en situation hvor overgang til fyring med naturgas og biomasse er fremrykket i forhold til Energistyrelsens forudsætninger. Denne forsyningssituation giver en besparelse på CO<sub>2</sub>-udledning på 28.000 tons, set i forhold til naturgasalternativets besparelse på 18.000 tons. Det bør bemærkes, at den seneste udvikling på brændselssiden, hvor E2 har søgt om tilladelse til anvendelse af træpiller i stedet for en del af naturgassen på Avedøre 2 yderligere vil vægte til fjernvarmens fordel. Denne yderligere fortrængning af CO<sub>2</sub> indgår ikke i beregningerne, da denne udvikling ikke var kendt da projektforslagene blev udarbejdet.

Det er derfor forsat vores vurdering, at konklusionen om at vælge fjernvarmealternativet er baseret på korrekte forudsætninger gældende for det konkrete projekt."

Som bilag til ovenstående er vedlagt et notat fra Rambøll, Hannemann & Højlund A/S til Høje Taastrup Fjernvarme af 22. marts 2001 med overskriften "Tilføjelser til projektforslaget til varmemeforsyningen af Multi Arena, Høje Taastrup".

### **Høring af Energistyrelsen**

Energiklagenævnet har bedt Energistyrelsen om en udtalelse med en vurdering i forhold til omtalen af styrelsens beregningsforudsætninger i det ovenfor citerede. I brev af 8. august 2001 har Energistyrelsen i den anledning meddelt følgende:

"Energistyrelsens brændselsforudsætninger for samfundsøkonomiske beregninger er vejledende og kan benyttes i forbindelse med den projektkodkende myndigheds (dvs. kommunens) samfundsøkonomiske vurdering af projektforslag udarbejdet i medfør af varmemeforsyningsloven samt i forbindelse med udarbejdelse af projektforslag.

Hvis der er tvivl om de anvendte beregningsforudsætninger i et projektforslag, kan den projektkodkende myndighed kræve Energistyrelsens brændselsforudsætninger anvendt inden endelig godkendelse af et projekt.

Hvad angår vurdering af, om Energistyrelsens beregningsforudsætninger er anvendt korrekt i Høje Taastrup Kommunes beslutningsgrundlag, henholdsvis om kritikken i HNG's klage er berettiget, må dette spørgsmål henhøre under Energiklagenævnets kompetence."

### **Høje Taastrup Fjernvarmes bemærkninger**

Konsulentfirmaet Rambøll har som rådgiver for Høje Taastrup Fjernvarme a.m.b.a. fremsat bemærkninger til sagen i et indlæg af 14. september 2001. Fra indlægget citeres:

"Der er i de udførte vurderinger i alle tilfælde anvendt Energistyrelsens forudsætninger for samfundsøkonomiske beregninger, herunder brændselspris og CO<sub>2</sub>-emissioner. Det der ændres på, er den forventede brændselssammensætning ved VEKS's produktion af varme.

Denne brændselssammensætning i betragtningsperioden (de næste 20 år) er primært afhængig af produktionen på de tilsluttede affaldsforbrændingsanlæg samt produktionsfordelingen mellem Avedøreværk 1 og 2, herunder biomasseandelen på Avedøreværk 2.

Da forholdene vedrørende indpasning af Avedøreværk 2, herunder brændselssammensætningen på dette værk, var i en planlægningsfase, da projektforslaget blev udarbejdet, blev der udført forskellige beregninger for at illustrere forskellige brændselssammensætninger.

Ved den første forudsætning blev forudsat, at VEKS's emission ville være uændret i forhold til 1999, idet emissionsforhold fra VEKS's grønne regnskab fra dette år blev anvendt. I denne forudsætning blev der således set bort fra den miljømæssige gunstige virkning af Avedøreværk 2.

For at illustrere fordelene ved Avedøreværk 2 blev der supplerende udført alternativer, hvor dette værk blev indregnet. Disse alternativer giver en reduceret CO<sub>2</sub>-emission i forhold til 1999-tallene, idet Avedøreværk 2 anvender dels biobrændsel, som er CO<sub>2</sub>-neutralt og dels naturgas, som giver en mindre emission end tilsvarende varme fra det kulfyrede Avedøreværk 1.

Da Avedøreværk 2 forventes sat i drift ultimo 2001/primus 2002, og da VEKS p.t. er ved at afslutte varmekøbsaftalen vedrørende dette værk, må det være rimeligt at tage udgangspunkt i de

beregninger, som inddrager Avedøreværk 2, hvilket også har ligget til grund for Høje-Taastrup Kommunes vurdering af sagen.

Høje Taastrup Fjernvarme mener således, at kommunens vurdering er foretaget på det bedst mulige skøn for den fremtidige brændselssammensætning for kraftvarme leveret fra VEKS."

### **Supplerende bemærkninger fra HNG**

HNG har i et indlæg af 14. september 2001 afgivet de følgende supplerende bemærkninger:

Energiklagenævnet har med brev af 24. august 2001 forespurgt, om HNG har yderligere bemærkninger i ovennævnte klagesag, efter Energistyrelsens svar til Energiklagenævnet af 8. august 2001, hvor man ikke ønsker at udtale sig i spørgsmålet om beregningsforudsætninger for de samfundsøkonomiske og miljømæssige beregninger i projektforslagene.

HNG mener at en offentlig myndighed skal tage stilling til, om Energistyrelsens brændselsprisforudsætninger skal benyttes ved den samfundsøkonomiske vurdering af projektforslagene. Og vi anerkender Energistyrelsens udsagn om, at kommunen som projektgodkendende myndighed kan være den, som fastsætter beregningsforudsætningerne. Henset til Energistyrelsens brev vil vi derfor mene, at Høje-Taastrup Kommune må fastlægge beregningsforudsætningerne.

Men vi mener ikke, at det er den bedste løsning. Energistyrelsen er landets højst kvalificerede energimyndighed i det konkrete spørgsmål, som må betragtes som ganske kompliceret. Det er derfor rigtigst, at Energistyrelsen tager stilling til om styrelsens brændselsprisforudsætninger skal anvendes. HNG står i øvrigt uforstående over for, at Energistyrelsen ikke ønsker at udtale sig.

*Om sagens indhold: Anvendelse af Energistyrelsens brændselsprisforudsætninger*

Energistyrelsens "Generelle forudsætninger for samfundsøkonomiske beregninger" siger i sin indledning, at de anførte generelle forudsætninger og beregningsmetoder forudsættes i alle tilfælde anvendt ved de kommunale projektgodkendelser. Under generelle forudsætninger indgår herefter "Brændselsprisforudsætninger for samfundsøkonomiske beregninger", juni 1999. Hertil kan så gennemføres følsomhedsberegninger med andre prisudviklinger, jf. afsnit om specielle forudsætninger.

Det anføres også, at HNG ikke tidligere har været ude for, at Energistyrelsens brændselsprisforudsætninger ikke har været anvendt i samfundsøkonomiske beregninger.

*Kommentar til notat fra Carl Bro af 22. juni 2001 om samfundsøkonomi og miljø fremsendt fra Høje-Taastrup Kommune: Materialet om kommunens projektvurderinger, som lå til grund for HNG's klage, var meget kortfattet, og kommunen fremsendte efterfølgende ovennævnte notat. Det fremgår, at det nye Avedøreværk 2 (AVV2) forudsættes som hovedleverandør til det omhandlede forsyningsområde, den planlagte Multi Arena. Idet AVV2 som det nyeste og mest effektive værk, både m. h. t. energi og miljø, må antages at skulle køre i høj grad som grundlast - lige som affaldsværkerne - for varmeproduktionen til VEKS/CTR, så vil den ekstra (marginale) varmemængde, som i givet fald skulle leveres til Multi Arena, vel i vid udstrækning skulle produceres på de lidt ældre værker, fordi varmen fra AVV2 (og affaldsværkerne) allerede er brugt til de eksisterende varmemeforbrugere. Forudsættes den *marginale* varmeproduktion at finde sted på de ældre værker, forringes både økonomi og miljø ved fjernvarmeforsyningen."*

### **Lovgivning m.v.**

Efter varmforsyningslovens § 3, stk. 1, påhviler det kommunalbestyrelsen at udføre en planlægning for varmforsyningen i kommunen. Miljø- og energiministeren kan efter § 3, stk. 2, bestemme, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for den kommunale varmforsyningsplanlægning, herunder for afgørelser efter lovens kapitel 2.

Efter varmforsyningslovens § 4, der indgår i lovens kapitel 2, godkender kommunalbestyrelsen projekter for etablering af nye kollektive varmforsyningsanlæg eller udførelsen af større ændringer i eksisterende anlæg. Nærmere regler for kommunens godkendelse af projekter er fastsat i bekendtgørelse om varmeplanlægning og godkendelse af anlægsprojekter for kollektive varmforsyningsanlæg, nr. 582 af 22. juni 2000 (projektbekendtgørelsen).

Efter projektbekendtgørelsens § 6, stk. 1, skal et projektforslag bl.a. indeholde energi-, miljø-, samfunds- og selskabsøkonomiske vurderinger. Endvidere fastsætter bekendtgørelsens § 11, at:

**§ 11.** Forinden kommunalbestyrelsen kan meddele godkendelse, skal kommunalbestyrelsen foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk 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 efter § 8 modtagne bemærkninger.

*Stk. 2. ....*

Energistyrelsen har offentliggjort notatet "Brændselsforudsætninger for samfundsøkonomiske beregninger", juni 1999. Der er tale om en opdatering i forhold til et notat fra 1995. Notatet indeholder samfundsøkonomisk beregnede priser for energiproduktion med en række brændsler samt beregnede CO<sub>2</sub>-emissioner ved anvendelse af forskellige brændsler.

Endvidere har Energistyrelsen offentliggjort notatet "Generelle forudsætninger for samfundsøkonomiske beregninger", september 1999. Notatet beskriver "de forudsætninger og den beregningsmetode, som Energistyrelsen lægger til grund ved samfundsøkonomiske vurderinger og analyser i forbindelse med realiseringen af den decentrale kraftvarmeudbygning samt andre projekter og initiativer, der gennemføres som led i den vedtagne energipolitik." Det anføres, at "De generelle forudsætninger og beregningsmetoder forudsættes i alle tilfælde anvendt ved de kommunale projektkendelser."

### **Energiklagenævnets bemærkninger**

Energiklagenævnet konstaterer, at den påklagede afgørelse om at godkende Høje Taastrup Fjernvarmes projekt er truffet efter, at kommunen har vurderet projektet energimæssigt, samfundsøkonomisk og miljømæssigt, jf. projektbekendtgørelsens § 11, stk. 1.

Nævnet lægger til grund, at sagens parter i relevant omfang har anvendt de priser og beregnede CO<sub>2</sub>-emmissioner ved forskellige brændsler samt den beregningsmetode, der er angivet i Energistyrelsens notater. Det omtvistede faktum i sagen er, hvilken brændselsammensætning der skal forudsættes ved det godkendte projekt med varme leveret fra VEKS-systemet, herunder Avedøreværket. Energistyrelsens notater ses ikke at indeholde retningslinier for, hvorledes dette spørgsmål skal vurderes.

Kommunens vurdering skal ske på baggrund af "planlægningen, fastsatte forudsætninger og de af Energistyrelsen evt. fastlagte vilkår". I den forbindelse bemærkes, at Energistyrelsens notater om beregningsforudsætninger ikke har karakter af bindende forskrifter udstedt i medfør af varmemforsyningslovens § 3, stk. 2, jf. Energistyrelsens udtalelse til sagen.

Nævnet finder herefter, at kommunens beslutning om at godkende Høje Taastrup Fjernvarmes projekt frem for HNGs forslag er truffet i overensstemmelse med varmemforsyningslovens og projektbekendtgørelsens regler, idet kommunens vurdering vedrørende brændselsforudsætningerne for den fremtidige varmeleverance ligger inden for kommunens skønsramme ved afgørelser om godkendelse af projekter for varmemforsyning.

### **Energiklagenævnets afgørelse**

Høje-Taastrup Kommunes afgørelse af 17. maj 2001 om godkendelse af det af Høje Taastrup Fjernvarme a.m.b.a. forelagte projekt for varmemforsyning af Multi Arena stadfæstes.

Afgørelsen er truffet i henhold til § 26 i lov om varmemforsyning og § 14 i bekendtgørelse om varmeplanlægning og godkendelse af anlægsprojekter for kollektive varmemforsyningsanlæg.

Energiklagenævnets afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

P.N.V.

**Jørgen Nørgaard**

Formand

/ Hans Jørgen Dyrskjøt

Fuldmægtig