

(Varmeforsyning)

Frederiksborggade 15  
1360 København KBesøgsadresse:  
Linnésgade 18, 3. sal  
1361 København KTlf 3395 5785  
Fax 3395 5799www.ekn.dk  
ekn@ekn.dk

---

<b>KLAGE FRA</b>	HMN Naturgas I/S	
<b>OVER</b>	Helsingør Kommune afgørelse af 26. marts 2010	<b>19. juli 2011</b>
<b>OM</b>	godkendelse af projektforslag for flisfyret kedel 2 på H.P. Christensens Vej	J.nr 1021-10-12-43 SSH –EKN

---

<b>NÆVNETS SAMMEN- SÆTNING I SAGEN</b>	Nævnensformand, dommer Poul K. Egan Næstformand, professor, dr.polit. Chr. Hjorth-Andersen Professor, cand.jur. & Ph.D. Bent Ole Gram Mortensen Professor, dr.scient.adm. Ole Jess Olsen Direktør Per Søndergaard
--	---

---

<b>NÆVNETS AFGØRELSE</b>	Helsingør Kommunes afgørelse af 26. marts 2010 <u>ophæves.</u>
------------------------------	--

---

Energiklagenævnet har fra Helsingør Kommune den 6. maj 2010 modtaget en klage af 23. april 2010 over kommunens afgørelse af 26. marts 2010, hvorved Helsingør Kommune, Teknisk Udvalg, godkendte Forsyning Helsingør Varme A/S' (herefter benævnt forsyningen) projektforslag om etablering af flisfyret kedel 2 på Central H.P. Christensens Vej. Forsyningen er under sagens behandling ved Energiklagenævnet repræsenteret af advokat Per Hemmer v/advokat Agnete Nordentoft, Bech-Bruun Advokatfirma. Klagen af 23. april 2010 er indgivet af HMN Naturgas I/S ved advokat Poul Heidmann, Advokatfirma Bruun & Hjejle (herefter benævnt HMN).

Vattenfall A/S (herefter benævnt Vattenfall) har ligeledes klaget over Helsingør Kommunes afgørelse af 26. marts 2010. Denne sag er behandlet under Energiklagenævnets journalnummer 1021-10-11. Vattenfall var under denne sags behandling ved Energiklagenævnet repræsenteret ved advokat Christian Sinding v/advokat Ulrik Lindow Sørensen, Advokatfirma Bruun & Hjejle. Vattenfall har dog tilbagekaldt klagen den 30. juni 2011, hvorfor denne sag er afsluttet, jf. nedenfor.

### **Sagens baggrund**

Vattenfall ejede og drev det naturgasfyrede Helsingør Kraftvarmeværk, der leverer varme til forsyningen, mens HMN er naturgasdistributør til bl.a. Helsingør-området. Vattenfall og HMN er således parter i sagen. En del af den varme, som Vattenfall leverede til forsyningen, er affaldsvarme fra Nordforbrændingen. Helsingør Kraftvarmeværk råder over to anlæg, et mindre natugasmotoranlæg og et større combined cycle anlæg, der er et kombinationsanlæg sammensat af en gasturbine og en damp turbine. Forsyningen producerer endvidere varme på forsyningens egne anlæg.

Helsingør Kommune godkendte den 2. november 2006 forsyningens 3 projektforslag om kraftvarmeforsyning af 1) Kulturhavnsområdet og Cityring 2, 2) 3B/kvistgård og Grydemoseskolen samt 3) Snekkerstenområdet. HMN indbragte afgørelsen af 2. november 2006 for Energiklagenævnet. HMN tilbagekaldte dog klagen ved brev af 10. september 2007.

Ved afgørelse af 25. marts 2010 godkendt Helsingør Kommune endvidere forsyningens projektforslag for fjernvarmeforsyning af 10 områder i Helsingør By. Ved afgørelse af 26. marts 2010 godkendte kommunen også forsyningens projektforslag om bekræftelse af omstilling fra fuelolie til bioolie. HMN påklagede godkendelsen af projektforslaget om fjernvarmeforsyning af de 10 områder, mens Vattenfall påklagede godkendelsen af projektforslaget om omstilling fra fuelolie til bioolie til Energiklagenævnet. Nævnet hjemviste ved afgørelser af 13. juli 2010 (j.nr. 1021-268 og 1021-280) Helsingør Kommunes afgørelser af henholdsvis 25. marts 2010 og 26. marts 2010, idet nævnet fandt, at afgørelserne ikke var behørigt begrundet. Energiklagenævnets afgørelser er offentliggjort på nævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk) under menuen "Afgørelser".

For så vidt angår den i sagen påklagede afgørelse godkendte Helsingør Kommune, Teknisk Udvalg, på udvalgets møde den 23. marts 2010 forsyningens projektforslag af september 2009 om etablering af flisfyret kedel 2 på Central H.P. Christensens Vej. Af projektforslaget fremgår bl.a., at projektet angår etableringen af et flisfyret fjernvarmeanlæg med en varmeeffekt på ca. 6 MW. Baggrunden for projektforslaget er angivet som et udvidet varmebehov, idet forsyningsområdet er blevet udvidet. Projektforslaget blev sendt i høring i oktober 2009. Beregningerne i projektforslaget blev revideret den 11. januar 2010.

Afgørelsen om godkendelsen af projektet om den flisfyrede kedel 2 blev meddelt ved brev af 26. marts 2010 til HMN. Afgørelsen var vedlagt sagsfremsstillingen fra Helsingør Kommunes Teknisk Udvalgs behandling af projektforslaget.

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 2 af 24

I forbindelse med indgivelsen af klagerne anmodede HMN og Vattenfall om, at klagerne blev tillagt opsættende virkning. Energiklagenævnet afviste ved afgørelse af 25. august 2010 at tillægge klagerne opsættende virkning. Afgørelsen er offentliggjort på nævnets hjemmeside, [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk), under journalnummer 1021-269 i menuen "Afgørelser".

Samtidig med indgivelsen af klagerne anmodede HMN og Vattenfall Helsingør Kommune om aktindsigt i et antal dokumenter i kommunens sag vedrørende afgørelsen af 26. marts 2010. Helsingør Kommune kvitterede ved e-mails af 3. maj 2010 for modtagelsen af klagerne og bemærkede i den forbindelse, at kommunen ville vende tilbage med det ønskede materiale snarest muligt. Ved e-mails af 6. maj 2010 sendte Helsingør Kommune endvidere bilagsrapporterne med de reviderede beregninger til klagerne.

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 3 af 24

Vattenfall ønskede aktindsigt i de bagvedliggende beregninger og forudsætninger, der indgik i bilagene til det af COWI udarbejdede projektforslag, samt beregningerne bag den reviderede samfundsøkonomiske beregning. Ved afgørelse af 11. maj 2010 imødekom kommunen delvist Vattenfalls anmodning om aktindsigt. Kommunen meddelte afslag på, at Vattenfall kunne få aktindsigt i to dokumenter udarbejdet af advokat Per Hemmer og advokat Agnete Nordentoft samt regnearkene bag de reviderede samfundsøkonomiske beregninger. Afslaget vedrørende regnearkene blev meddelt under henvisning til, at kommunen ikke var i besiddelse heraf, idet det var COWI' interne arbejdsredskaber/dokumenter. Ved e-mail af 11. juni 2010 anmodede Vattenfall Helsingør Kommune om at genoverveje afgørelsen af 11. maj 2010. Helsingør Kommune afslog herefter ved afgørelse af 23. juni 2010 at ændre afgørelsen af 11. maj 2010. Vattenfall påklagede herefter afgørelsen om aktindsigt til Energiklagenævnet.

Ved afgørelse af 30. november 2010 ophævede Energiklagenævnet Helsingør Kommunes afgørelse af 23. juni 2010 vedrørende Vattenfalls anmodning om aktindsigt, idet anmodningen, der blev indgivet i forbindelse med klagen over kommunens afgørelse om godkendelse af projektforslaget, rettelig henhørte under Energiklagenævnets kompetence, jf. forvaltningslovens<sup>1</sup> § 16, stk. 1. Energiklagenævnet imødekom herefter Vattenfalls anmodning om aktindsigt delvist, således at Vattenfall fik indsigt i dokumenterne udarbejdet af advokat Per Hemmer og advokat Agnete Nordentoft. Energiklagenævnet meddelte afslag på aktindsigt i COWI's regneark, idet hverken nævnet eller Helsingør Kommune var i besiddelse heraf. Nævnet bemærkede dog, at nævnet i forbindelse med behandlingen af klagen over projektforslaget om den flisfyrede kedel 2 ville tage stilling til, hvorvidt det forhold, at kommunen ikke havde indhentet COWI's regneark, medførte, at kommunen ikke havde oplyst sagen til

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007 med senere ændringer.

strækkeligt. Energiklagenævnets afgørelse af 30. november 2010 er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside, [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk), under journalnummer 1021-10-40 i menuen "Afgørelser".

Ved afgørelse af 9. juni 2010 imødekom Helsingør Kommunen delvist HMN's anmodning om aktindsigt. HMN påklagede afgørelsen om aktindsigt til Energiklagenævnet. HMN klagede over afslaget på aktindsigt i 1) varighedskurverne, der er en del af de beregninger COWI udarbejdede i forbindelse med projektforslaget om de 10 områder, 2) Helsingør Kommunes strategiplan vedtaget den 11. december 2008, 3) kommunens materiale vedrørende en revurdering af den eksisterende produktionskapacitet udarbejdet i 2008, 4) to dokumenter udarbejdet af advokat Per Hemmer og advokat Agnete Nordentoft samt 5) fire tidligere udgaver af projektforslaget om kedel 2.

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 4 af 24

Under henvisning til forvaltningslovens § 16, stk. 1, ophævede Energiklagenævnet ved afgørelse af 5. januar 2011 Helsingør Kommunes afgørelse af 9. juni 2010 vedrørende HMN's anmodning om aktindsigt. Energiklagenævnet imødekom herefter HMN's anmodning om aktindsigt delvist, således at HMN fik indsigt i dokumenterne udarbejdet af advokat Per Hemmer og advokat Agnete Nordentoft og de fire tidligere udgaver af projektforslaget. Energiklagenævnet videresendte HMN's anmodning om aktindsigt i Helsingør Kommunes strategiplan og materiale vedrørende en revurdering af den eksisterende produktionskapacitet, som kommunen havde foretaget, til kommunen som rette myndighed, idet dokumenterne ikke var indgået i kommunens sag vedrørende projektforslaget om den flisfyrede kedel 2. Det var således Helsingør Kommune, der i medfør af offentlighedslovens<sup>2</sup> § 15, stk. 1, skulle tage stilling til, hvorvidt HMN kunne få aktindsigt i disse dokumenter. Energiklagenævnet meddelte afslag på aktindsigt i varighedskurverne, idet hverken nævnet eller Helsingør Kommune var i besiddelse heraf. Nævnet bemærkede dog, at nævnet i forbindelse med behandlingen af klagen over projektforslaget om den flisfyrede kedel 2 ville tage stilling til, hvorvidt det forhold, at kommunen ikke havde indhentet varighedskurverne, medførte, at kommunen ikke havde oplyst sagen tilstrækkeligt. Energiklagenævnets afgørelse af 5. januar 2011 er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside, [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk), under journalnummer 1021-10-45 i menuen "Afgørelser".

Helsingør Kommune har ved afgørelse af 22. marts 2011 delvist imødekommet HMN's anmodning om aktindsigt i Helsingør Kommunes strategiplan og meddelt HMN afslag på indsigt i materiale vedrørende en revurdering af den eksisterende produktionskapacitet. HMN har indbragt afgørelsen for Energiklagenævnet. Energiklagenævnet har ved e-mail af 8. juli 2011 i medfør af forvaltningslovens § 7, stk. 2, og under henvisning til offentlighedslovens §

---

<sup>2</sup> Lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer.

15, stk. 2, videresendt klagen til videre foranstaltning til Statsforvaltningen Hovedstaden som rette myndighed.

Vattenfall tilbagekaldte ved brev af 30. juni 2011 klagen ved Energiklagenævnet, da forsyningen havde købt Helsingør Kraftvarmeværk med tilhørende varmetransmissionsanlæg af Vattenfall. Sagen vedrørende Vattenfalls klage blev herefter afsluttet ved Energiklagenævnet.

### **Den påklagede afgørelse**

Helsingør Kommune fremsendte ved brev af 26. 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:

**19. juli 2011**  
J.nr 1021-10-12-43  
SSH -EKN

Side 5 af 24

”[...]

#### **Godkendelse af Projektforslag for flisfyret kedel 2 på Central H.P. Christensensvej.**

Helsingør Kommune, Teknisk Udvalg, har på sit møde den 23. marts 2010 godkendt ”Projektforslag for flisfyret kedel 2 på Central H.P. Christensensvej”, september 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.

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

De berørte parter er jf. § 23 blevet hørt og inddraget i sagen i forbindelse med høringsperioden.

Høringssvarene 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  
[...]"

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Sagsfremstillingen er vedlagt som **bilag 1**.

Side 6 af 24

#### **HMN's synspunkter og bemærkninger**

HMN finder, at Helsingør Kommunes afgørelse af 26. marts 2010 skal ophæves. Subsidiært finder HMN, at sagen skal hjemvises til fornyet behandling. Til støtte herfor har HMN navnlig anført følgende:

- Det er utilfredsstillende, at der efter Helsingør Kommunes høring af projektforslaget foretages en revision af beregningsforudsætninger for projektforslaget, uden HMN fik mulighed for at kommentere de reviderede beregninger og dermed den konkrete beregning, der ligger til grund for kommunens godkendelse.
- I de samfundsøkonomiske beregninger i projektforslaget for den flisfyrede kedel 2 er der anvendt for høje brændselspriser på bio-olie. Desuden er kommunens opgørelse af grundlaget for varmebehovet uklart. Det er derfor uoplyst, hvad den nærmere baggrund, herunder årsager, tidspunkter mv., er for det øgede varmebehov. Der er for få oplysninger til at gennemføre den retlige vurdering efter varmforsyningsloven og projektbekendtgørelsen. Det er på denne baggrund, at HMN har anmodet om aktindsigt i sagen.
- Sagen er ikke tilstrækkeligt oplyst så længe, at HMN ikke har fået fuld aktindsigt i Helsingør Kommunes strategiplan, COWI' bagvedliggende regneark, der er anvendt ved udarbejdelsen af projektforslaget, og varighedskurverne, der viser afsætningen i forhold til forsyningens øvrige afsætning sammenholdt med produktionsanlæggenes produktionsmængder og produktionstid. Ved anvendelsen af varighedskurver vil man få nærmere indsigt i forholdet mellem produktionskapacitet, produktionsbehov og produktionstider. Den varighedskurve, der er vist i projektforslaget, er for generel og kan ikke vise, om kraftvarmeproduktionen benyttes fuldt ud eller fortrænges af CO<sub>2</sub>-afgiftsfrit brændsel.

- Ifølge projektforslaget for fjernvarmeforsyning af 10 områder i Helsingør by øges effektbehovet med 24,3 MW. Såfremt man undlader at konvertere disse områder til fjernvarmeforsyning, må det betyde, at der ikke er behov for den effekt på 6 MW, som kedel 2 kan levere. Herved kan man spare omkostningerne ved etableringen af kedlen. Investeringerne og driftsomkostningerne til den ekstra varmeproduktionskapacitet bør medtages som nødvendige omkostninger i projektforslaget for de 10 områder i de samfundsøkonomiske beregninger.
- Det er ikke dokumenteret, at udbygningen af de 10 områder vil kunne gennemføres uden at etablere yderligere produktionskapacitet. Hvis det omvendt kan dokumenteres, bortfalder grundlaget for den flisfyrede kedel 2.
- Projektforslagene fra 2006 var ufuldstændige, idet den flisfyrede kedel 2 ud fra de foreliggende oplysninger burde have indgået heri, hvilket ville have ændret den samfundsøkonomiske beregning væsentligt. Det må ikke accepteres, at man kan opnå godkendelse af projekter på grundlag af anbringender om, at et behov kan dækkes af en eksisterende produktionskapacitet, og man efterfølgende kan søge om godkendelse af yderligere kapacitet. Forsyningen vil så muligvis efterfølgende søge om et nyt område (de 10 områder), der ligeledes baseres på et anbringende om eksisterende overskydende kapacitet med efterfølgende ansøgning om yderligere produktionskapacitet. Dette indicerer, at kommunen reelt sigter mod indførelse af afgiftsfrit brændsel på et videre grundlag, end reglerne forudsætter. Det fremgår af den foreliggende dokumentation, at Energiklagenævnet ikke kan behandle de to sager uafhængigt af hinanden.
- Den flisfyrede kedel 2 skal ifølge projektforslaget have en varmeeffekt på ca. 6 MW. Den flisfyrede kedel 1 har en anslået effekt på 5 MW. Godkendelsen af projektforslaget indebærer således en øget produktionskapacitet med træflis. Godkendelsen indebærer endvidere, at den flisfyrede kedel 2 skal have prioritet forud for kraftvarmeværket. Kedlen vil således i strid med varmforsyningsloven<sup>3</sup> og regler udstedt i medfør heraf fortrænge naturgas. Kedlen er således ikke kun dimensioneret til det øgede varmebehov i projektbekendtgørelsens<sup>4</sup> forstand. Bekendtgørelsen skal forstås således, at det øgede varmebehov ikke skal kunne dækkes af allerede bestående kapacitet.

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 7 af 24

---

<sup>3</sup> Lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 med senere ændringer.

<sup>4</sup> Bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg.

- De områder i projektforslagene fra 2006, der ikke er tilsluttet endnu, indgår i opgørelsen af restpotentialer i tabel 1. Det strider imod projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, såfremt varmebehovet for disse områder danner grundlag for godkendelsen af kedel 2. Det fremgår i den forbindelse af Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen<sup>5</sup>, at et udvidet varmebehov skal forstås som et efterfølgende planlagt varmebehov, og at det ikke er i overensstemmelse med reglerne at etablere et nyt biomasseanlæg, forbi varmebehovet de seneste X-antal år er blevet udvidet. Da projektforslagene for de 3 områder blev behandlet i Helsingør Kommune i 2006, blev det lagt til grund, at det øgede varmebehov i disse områder skulle forsynes med kraftvarme fra ENERGI E2 (nu Vattenfall), affaldsvarme fra Nordforbrænding I/S og varme leveret fra forsyningens egne eksisterende kedler. Den flisfyrede kedel 2 kan derfor ikke siges at være begrundet i et efterfølgende planlagt varmebehov. Det resterende restpotentialer i delområderne omfattet af projektforslagene fra 2006 kan ikke medregnes både i projektforslagene fra 2006 og projektforslaget for den flisfyrede kedel 2. Der er i det væsentlige tale om forsyning af eksisterende bebyggelse, og ny bebyggelse må anses for en del af et allerede udlagt område.
- I projektforslaget er identificeret et øget varmebehov på ca. 26.500 MWh, hvilket svarer til de forventede leverancer fra kedel 2. Efter etableringen af kedel 1 er der imidlertid uudnyttet kapacitet på kraftvarmeværket, som langt overstiger dette øgede varmebehov. Kedel 1 har fortrængt mere end 30.000 MWh, som kan produceres på kraftvarmeværket. Kedel 2 vil således fortrænge naturgas yderligere og øge den bestående, ledige produktionskapacitet på kraftvarmeværket. Projektforslaget vil dermed, og i strid med projektbekendtgørelsens regler, ændre den bestående forsyningsform. Dette kræver et samtykke fra Energistyrelsen i medfør af bekendtgørelsens § 28. Et sådan samtykke foreligger ikke.
- Projektforslagets rentabilitet beregnes ud fra en reference med en supplerende kedel og et alternativ baseret på et naturgasfyret kraftvarmeanlæg. I tabel 6 opgøres nutidsværdien af projektforslaget til at være negativ med 904 mio. kr., hvilket ifølge forslaget er 20 mio. kr. mindre end referenceprojektet med en supplerende kedel. I afgørelsen af 26. marts 2010 blev den samfundsøkonomiske udgift både for kedel

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 8 af 24

---

<sup>5</sup> Energistyrelsens vejledning af december 2007 til bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg. Energistyrelsen. Vejledningen er offentliggjort på Energistyrelsens hjemmeside: [www.ens.dk](http://www.ens.dk) under menuen "Undergrund & Forsyning", "El-, naturgas- og varmforsyning", "Varmeforsyning", "Regulering" og "Projektforslag".

2 og referencen revideret. Beregningen bag denne revision er ikke oplyst, men det fremgår, at kedel 2 herefter blot har en reduceret samfundsøkonomisk udgift på 2,2 mio. kr. i forhold til referencen. Samfundsøkonomisk udgør dog uudnyttet kapacitet på kraftvarmeværket et ressourcospild, som må medtages i beregningerne. Baseret på et overslag beregnet med brug af data i projektforslaget ændrer de samfundsøkonomiske beregninger sig fra et samfundsøkonomisk overskud på 2,2 mio. kr. til et underskud på 34 mio. kr., når man fratrækker alternativinvesteringen til et nyt naturgasbaseret kraftvarmeanlæg ejet af forsyningen på 26 mio. kr.

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 9 af 24

- Når betingelserne for at anvende projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, ikke er opfyldt, er samfundsøkonomiske og miljømæssige hensyn slet ikke relevante ved vurderingen af, om forslaget kan godkendes. Det samme gælder med hensyn til forsyningssikkerheden og driftsøkonomi. Der henvises i den forbindelse til Energiklagenævnets afgørelse af 12. oktober 2009 (j.nr. 1021-130). Dette er senest bekræftet ved ændringen af varmforsyningslovens formålsbestemmelse i § 1.
- Der må ses bort fra det opgjorte forventede varmebehov på 72.000 MWh i projektforslaget om de 10 områder, idet Energiklagenævnet har hjemviste Helsingør Kommunes godkendelse heraf til fornyet behandling. Helsingør Kommunes afgørelse af 26. marts 2010 vedrørende kedel 2 indeholder de samme begrundelsesmangler. Projektforslaget om de 10 områder har indgået i Helsingør Kommunes godkendelse af projektet om den flisfyrede kedel 2, idet kommunen henviser hertil i sagsfremstillingen i afgørelsen af 26. marts 2010.
- Det er en alvorlig sagsbehandlingsfejl, at kommunen ved behandlingen af projektforslaget ikke har taget højde for, at kapaciteten på forsyningens eksisterende centraler er højere end 46 MW; nemlig 65,5 MW. Kommunen godkendte den 8. december 2009 et projektforslag fra november 2009 om en transmissionsledning mellem forsyningens centraler på H.P. Christensens Vej og Mads Holms Vej. Arbejdet med transmissionsledningen øger forsyningens kapacitet med ca. 5 MW til 51,3 MW. Samtidig med godkendelsen af den flisfyrede kedel 2 behandlede kommunen også et projektforslag om udskiftning af kedlerne på de to centraler. Det fremgår af projektforslaget om udskiftningen af de to kedler, at kapaciteten på forsyningens egne kedler sammenlagt øges med 14 MW. På tidspunktet for afgørelsen af 26. marts 2010 var Helsingør Kommune og forsyningen vidende om, at forsyningens kapacitet udgjorde 65,5 MW. Afgørelsen hviler således på et væsentlig fejlagtigt grundlag.

- Projektforslaget indeholder ikke en undersøgelse af et kraftvarmebase- ret alternativ, jf. projektbekendtgørelsens § 9.
- Der er ikke en vægtig miljømæssig begrundelse for at etablere en fliskedel frem for referencen. Der er hverken i godkendelsen eller i pro- jektforslaget taget højde for fordelene ved samproduktion af varme og elektricitet. For hver 100 TJ varme produceret på kraftvarmevæket sker en reduktion af CO<sub>2</sub>-emissioner med ca. 8.330 tons. Til sammen- ligning udleder kedel 2 ikke CO<sub>2</sub>, men den manglende elektricitet skal erstattes af produktion andetsteds fra, og der er ingen garanti for, at dette sker ved en CO<sub>2</sub>-reducerende kraftvarmeproduktion.
- Investeringen til anlægsudgifter anslås i projektforslaget til at være 3 mio. kr. Beregninger foretaget af Vattenfall tyder på, at udgifterne til en supplerende kedel udgør ca. 2 mio. kr. Der bør derfor trækkes 1 mio. kr. fra den angivne samfundsøkonomiske gevinst for kedel 2. Her- til kommer, at anlægsudgifterne erfaringsmæssigt nemt kan overstige de anslåede omkostninger i projektforslaget.
- Set over en 20-årig periode er fordelene ved den flisfyrede kedel 2 nega- tiv sammenlignet med referenceprojektet.
- Helsingør Kommunes påstand om, at affaldsvarme er aftagende er ik- ke dokumenteret. Projektforslaget indeholder ikke en analyse af effek- tiviteten af de energispareforanstaltninger, som fremgår af aftalen af 20. november 2009 mellem klima- og energiministeren og Dansk Fjernvarme m.fl. Der er i aftalen fastlagt ambitiøse besparelsesmål, som må forventes at nedsætte varmeforbruget. Aftalen rejser derfor yderligere tvivl om nødvendigheden af den flisfyrede kedel 2.

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 10 af 24

### **Forsyningsens synspunkter og bemærkninger**

Forsyningen finder, at Helsingør Kommunes afgørelse skal stadfæstes. Til støtte herfor har forsyningen navnlig anført følgende:

- Helsingør Kommune godkendte i 2006 projektforslag, som udvider fjernvarmeforsyningsområdet i kommunen. Udvidelsen af fjernvarme- forsyningsområdet, tilslutningen af nye forbrugere i de gamle forsyn- ingsområder og statens tilskudsordning til konvertering fra oliefyr til fjernvarme medfører, at der fremadrettet vil være et behov for øget produktionskapacitet til dækning af det øgede varmebehov. Fliskedel 2 er således begrundet i et behov for forsyningssikkerhed, idet der med forøgelsen af varmebehovet ikke er tilstrækkelige produktionskapaci- tet, herunder i reservelastsituationer, på de nuværende anlæg. Pro- jektforslaget for de 10 områder vil forøge varmebehovet yderligere.

- Det fremtidige øgede varmebehov er opgjort til ca. 37 MW, sammensat af 8-9 MW i projektforslaget, 24,3 MW i projektforslaget om de 10 områder og 4 MW fra skrotningsordningen for oliefyr. I dag har forsyningen alene rådighed over en varmeeffekt på 79 MW, hvoraf der i dag er et spidslastbehov på ca. 70 MW. Effektbehovet på 70 MW er det konstaterede behov i vinteren 2009/2010. Det øgede varmebehov opstår løbende i takt med tilslutningen af nye fjernvarmeforbrugere og forventes endeligt opnået i 2011.
- Forsyningens samlede varmebehov var i 2008 188.203 MWh, hvilket omregnet til et normalår svarer til ca. 215.000 MWh. Heraf leverede Vattenfall omregnet 161.135 MWh. Varmeproduktionskapaciteten på 70 MW skal være til stede i spids- og reservelastsituationer, således at forsyningen også kan producere med denne kapacitet, når Helsingør Kraftvarmeværk har driftsstop. Dette fremgår af samarbejdsaftalen med Vattenfall, hvor det i § 1.7 er anført, at det påhviler forsyningen at sikre den fornødne spids- og reserveproduktionskapacitet. Ved vurderingen af forsyningens behov for egen varmereproduktionskapacitet skal der således ses bort fra effekten på Helsingør Kraftvarmeværk. Behovet for spids- og reservelastkapaciteten opstod senest i vinteren 2009/2010, hvor Helsingør Kraftvarmeværk var ude af drift i ca. 2½ måned på grund af et havari, og hvor der derfor var behov for, at forsyningen selv kunne producere hele varmemængden. Dette var ikke muligt, og forsyningen måtte derfor anmode de store varmeforbrugere om at undlade natsænkning og basere sig på Helsingør Sygehus' kedler.
- Ved godkendelsen af projektforslagene i 2006 blev varmforsyningen af 16 delområder i Kulturhavnsområdet og Cityring 2 (delområde A1-A16) samt 6 delområder i Snekkersten (delområde B1-B6) inddraget i fjernvarmeforsyningsområdet ved en ændring af områdeafgrænsningen mellem individuel naturgasforsyning og fjernvarmeforsyning, eller ved, at nyudstyknings blev udlagt til fjernvarmeforsyning. Forsyningen påbegyndte i 2008 at etablere fjernvarmeforsyning i en del af de nye områder. Varmeforbruget i disse områder er medregnet i opgørelsen af det nuværende varmebehov. Restpotentialet i de øvrige delområder og i forsyningens øvrige fjernvarmeområder, som omfatter de forbrugere, der endnu ikke er tilsluttet, medfører en stigning i forsyningens varmebehov på 26.500 MWh/år. Dermed forventes det samlede produktionsbehov at være steget til 242.363 MWh/år i 2011. Da projektforslagene i 2006 blev godkendt, blev det vurderet, at den samlede installerede effekt på 61,6 MW var tilstrækkelig til også at dække de nye områder. I forbindelse med et udredningsarbejde i 2008 blev

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 11 af 24

produktionskapaciteten imidlertid revurderet, blandt andet ud fra praktiske tests. Denne vurdering viste, at de oprindelige forudsætninger om effekten ikke var korrekte. Dertil kommer, at der i perioden siden 2006 er konstateret en meget stor interesse for fjernvarme. Dette har medført, at tilslutningen til fjernvarmenettet i de bestående områder er blevet væsentligt større end oprindeligt antaget. Der er således et behov for øget produktionskapacitet for at forsyne de nye fjernvarmeområder i forhold til forudsætningerne, da projektforslagene blev godkendt. Endelig er det konstateret, at en del af kunderne i de nye områder, jf. projektforslagene fra 2006, har et større effektbehov end antaget ved udarbejdelsen af projektforslagene i 2006.

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 12 af 24

- Det øgede varmebehov forventes at være opnået i 2011, hvorefter det samlede effektbehov er 83 MW uden indregning af behovet for reserve-last. Det øgede varmebehov kan således opgøres til 34.500 MWh/år, svarende til et effektbehov på 13 MW. Heraf skal de 6 MW dækkes af fliskedel 2, som i henhold til projektforslaget skal producere de 26.500 MWh/år, som forsyningens varmebehov stiger med som følge af den fremtidige tilslutning af fjernvarmeforbrugere i de 22 delområder og den fremtidige tilslutning af fjernvarmeforbrugere i forsyningens øvrige fjernvarmeområder frem til 2011. De 83 MW skal kunne produceres på forsyningens egne kedler, således at der også kan produceres varme, når Helsingør Kraftvarmeværk er ude af drift. Forsyningens og Vattenfalls samlede produktionskapacitet på 77 MW er ikke tilstrækkelig til at dække det øgede varmebehov. Dertil kommer, at forsyningen er forpligtet til at sikre den fornødne spids- og reserveproduktionskapacitet. Når Helsingør Kraftvarmeværk er ude af drift i vintermånederne, mangler forsyningen en kapacitet på 31 MW. Projektforslaget for fliskedel 2 indgår derfor i den samlede løsning af kapacitetsforholdene i Helsingør.
- Projektforslaget for fliskedel 2 er uafhængigt af projektforslaget for fjernvarmeforsyning af de 10 delområder, som er udarbejdet senere end projektforslaget for fliskedel 2. Fliskedel 2 etableres ikke for at forsyne de 10 delområder med fjernvarme, men er alene dimensioneret til at dække den fremtidige tilslutning af fjernvarmeforbrugere i de 22 delområder i Kulturhavnsområdet/Cityring 2 og Snekkersten og i forsyningens øvrige nuværende forsyningsområder.
- Projektforslaget for de 10 delområder er efterfølgende blevet opdateret og ændret til projektforslag for fjernvarmeforsyning af 8 områder i Helsingør by, der forventes behandlet af kommunen i juni 2011. Det fremgår af projektforslaget, at der ikke er tilstrækkelig kapacitet på eksisterende produktionsanlæg inklusiv fliskedel 2 til at dække det

øgede effektbehov, der opstår ved tilslutningen af de 8 nye områder. Ved den forudsatte tilslutning er der ifølge projektforslaget behov for yderligere ca. 19 MW. Det fremgår videre, at afklaring af de samlede kapacitetsforhold blandt andet afventer Energiklagenævnets afgørelse i indeværende sag. Områderne omfattet af projektforslaget for de 8 områder indgår ikke i dimensioneringen af fliskedel 2. Såfremt Energiklagenævnet måtte finde, at det er de faktiske forhold på tidspunktet for Energiklagenævnets prøvelse, der er afgørende, kan etableringen af fliskedel 2 godkendes med henvisning til projektforslaget for de 8 nye områder. Der er således tale om et efterfølgende planlagt varmebehov, og varmebehovet er tilstrækkeligt konkretiseret i og med, at der er udarbejdet et konkret projektforslag. Fliskedel 2, som har en effekt på 6 MW, er derudover ikke dimensioneret for stort, idet der til forsyning af de 8 nye områder er et effektbehov på 19 MW.

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 13 af 24

- Godkendelsen af varmeanlægget er i overensstemmelse med projektbekendtgørelsens § 9, stk. 1, idet den samfundsøkonomiske analyse i projektforslaget viser, at det er samfundsøkonomisk mere fordelagtigt at etablere det varmeproducerende anlæg fliskedel 2 end et naturgasbaseret kraftvarmeanlæg. Etableringen af fliskedel 2 indgår i den samlede løsning af kapacitetsforholdene i Helsingør. På den baggrund er det ikke et relevant scenarie i de samfundsøkonomiske analyser at sammenligne etableringen af fliskedel 2 med fortsat naturgasbaseret kraftvarmeproduktion på Helsingør Kraftvarmeværk. Det er forsyningens og COWI's erfaring, at det ikke er samfundsøkonomisk fordelagtigt at etablere kraftvarmeværker baseret på biomasse, når værkets effekt er mindre end ca. 20 MW. På denne baggrund er kedel 2 i den samfundsøkonomiske analyse ikke sammenlignet med et flisfyret kraftvarmeværk på 6 MW. Efter projektbekendtgørelsen skal et projektforslag indeholde en samfundsøkonomisk analyse af relevante scenarier. Da et mindre biomassebaseret kraftvarmeværk ikke er samfundsøkonomisk fordelagtigt – og under alle omstændigheder har en ringere samfundsøkonomi end et naturgasbaseret kraftvarmeværk - er det ikke et relevant scenarie. Dette understøttes af Energiklagenævnets afgørelse af 31. marts 2008 om Bjerringbro, hvor Energiklagenævnet alene stillede krav om, at der indgik et naturgasbaseret kraftvarmeværk som et relevant scenarie i den samfundsøkonomiske analyse.
- Fliskedel 2 skal producere en årlig varmemængde på 26.500 MWh. Denne produktion er mindre end den forventede stigning i varmebehovet. Det fremgår af projektforslaget, at varmeaftaget fra Vattenfall vil stige fra 161.135 MWh i 2008 til 161.464 MWh i 2011. Dermed er der ikke tale om, at fliskedel 2 fortrænger varme, som i dag produceres på

basis af naturgas. Fliskedel 2 skal alene dække det øgede varmebehov, som den øgede tilslutning af varmemefbrugere medfører. Projektgodkendelsen strider derfor ikke mod formålet med projektbekendtgørelsen, som er at hindre, at afgiftsbelagt brændsel udskiftes med afgiftsfrit brændsel. Fliskedel 2 med effekten på 6 MW (svarende til en årlig varmeproduktion på 26.500 MWh) er endvidere alene dimensioneret til at dække det øgede varmebehov. Det øgede varmebehov på 26.500 MWh kan ikke produceres på Helsingør Kraftvarmeværk, da værket ikke kan garantere en effekt på 31 MW.

- Ved vurderingen af det fremtidige varmebehov er der i projektforslaget taget højde for forventede fremtidige energibesparelser.
- Det er i overensstemmelse med projektbekendtgørelsen, at Helsingør Kommune har inddraget de økonomiske konsekvenser for brugerne, energi- og miljømæssige vurderinger samt samfunds- og selskabsøkonomiske vurderinger i sin vurdering af projektforslaget, idet kommunen samtidig har påset, at projektet er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt med en samfundsøkonomisk fordel på kr. 2,2 mio. i forhold til referencen, jf. projektbekendtgørelsens § 6, § 22 og § 24.
- Forsyningen har efter den kritiske situation i vinteren 2009/2010 igangsat et arbejde, der forstærker transmissionsledningen mellem Central Mads Holms vej og Central H. P. Christensens vej. Det betyder, at forsyningen kan udnytte sin fulde kapacitet og producere 51,30 MW i stedet for 46 MW. Da det samlede effektbehov i dag er 70 MW, har forsyningen derudover igangsat udskiftningen af 2 kedler på central H.P. Christensens vej og Central Mads Holms vej, som forøger forsyningens samlede produktionskapacitet (uden indregning af fliskedel 2) med 14,2 MW fra 51,30 MW til 65,5 MW. De 2 naturgaskedler er alene godkendt til reservelastproduktion og skal alene anvendes til dækning af det nuværende varmebehov, når Helsingør Kraftvarmeværk er ude af drift. Fliskedel 2 skal ikke dække det nuværende varmebehov på 70 MW, men alene den stigning i varmebehovet, der opstår fremadrettet. Dertil kommer, at projektet for udskiftningen af de 2 naturgaskedler og projektet for forstærkningen af transmissionsledningen blev godkendt efter godkendelsen af projektforslaget for fliskedel 2. De faktiske forhold, som skal lægges til grund ved vurderingen af om Helsingør Kommunes projektgodkendelse er i overensstemmelse med projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, er derfor de oplysninger om kapaciteten på 46 MW, som fremgår af projektforslaget.
- Projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, er ikke til hinder for at godkende et flisanlæg til dækning af dette øgede varmebehov, heller ikke selv om

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43  
SSH -EKN

Side 14 af 24

det øgede varmebehov er baseret på allerede godkendte projektforslag. Sidstnævnte må tværtimod være en forudsætning for at etablere et flisanlæg, jf. Energiklagenævnets afgørelse af 15. december 2008 (j.nr. 1021-9), hvor det er anført, at der skal være tale om en konkret planlagt fremtidig udbygning af forsyningsområdet. Det afgørende er således, at fliskedel 2 skal dække forsyningen af de varmemeforbrugere, som tilsluttes fremadrettet og ikke de allerede tilsluttede varmemeforbrugere. Formålet med bestemmelsen er at forhindre, at der fortrænges naturgasbaseret varme med biomassebaseret varme. Det er ikke tilfældet, når fliskedel 2 kun skal forsyne den fremtidige forøgelse af varmebehovet. Som anført i projektforslaget bliver produktionen på Helsingør Kraftvarmeværk ikke reduceret som følge af etableringen af fliskedel 2.

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

- I perioden mellem udarbejdelse og vedtagelse af projektforslaget for fliskedel 2 blev der udarbejdet og vedtaget et projektforslag for en transmissionsledning mellem forsyningens to centraler. Projektforslaget for fliskedel 2 er fra september 2009 og inddrager derfor ikke projektforslaget for transmissionsledningen, der først er udarbejdet i november 2009. Ved kommunens behandling og godkendelse af projektforslaget for fliskedel 2 var forsyningens kapacitet dog ikke øget med 14,2 MW som følge af udskiftning af to kedler. Projektforslaget for udskiftning af kedler er fra februar 2010 og blev behandlet samme dag, som projektforslaget for fliskedel 2 blev godkendt, nemlig den 23. marts 2010. På mødet blev det imidlertid alene besluttet at igangsætte myndighedsbehandlingen og udsende projektforslaget for udskiftning af kedler i høring hos de berørte forsyningsselskaber. Ved godkendelse af projektforslaget for fliskedel 2 kunne kommunen ikke foregribe udfaldet af myndighedsbehandlingen af projektforslaget for udskiftning af de to kedler. Det har dog ikke betydning for gyldigheden af godkendelsen af projektforslaget om den flisfyrede kedel 2, at kommunen forud for afgørelsen havde godkendt projektforslaget for transmissionsledningen med den følge, at forsyningens kapacitet blev øget fra 46 MW til 51,3 MW. Dette følger af, at både transmissionsledningen og udskiftningen af de to kedler alene skulle afhjælpe akutte kapacitetsproblemer til forsyning af de eksisterende fjernvarmeforbrugere. Transmissionsledningen og de to kedler skal således udelukkende anvendes til at dække det nuværende varmebehov. Begge projekter forudsætter, at fliskedel 2 etableres til de kommende tilslutninger.
- Det fremgår af vejledningen til projektbekendtgørelsen, at et øget varmebehov i relation til projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, sigter på et varmebehov, som endnu ikke er tilsluttet fjernvarmeforsyningen. I overensstemmelse hermed skal fliskedel 2 dække den fremtidige tilslutning til fjernvarmeforsyningen. Der er således ikke tale om et var-

Side 15 af 24

mebehov, som det faktisk har været muligt at dække med den eksisterende kapacitet. Tværtimod illustrerer forsyningssituationen i vinteren 2009/2010 og vinteren 2010/2011 den utilstrækkelige forsyningskapacitet i forhold til det nuværende forsyningsbehov. Kraftvarmeværket var ude af drift i perioden 13. februar 2011 til 11. april 2011. Der er endvidere ikke støtte for, at projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, kun finder anvendelse ved nybyggeri. Det afgørende er, at fjernvarmeforsyningens område udvides, hvorved der fremkommer et øget varmebehov, som kræver en øget fjernvarmeproduktionskapacitet. Projektbekendtgørelsens § 15 vedrører brændselsvalg inden for fjernvarmeforsyningens område, og § 15, stk. 4, skelner ikke mellem nye forsyningsområder med eksisterende bebyggelse og udstykningsområder til nybyggeri.

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 16 af 24

- Projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, indeholder alene et krav om, at anlægget kun må dimensioneres til at dække det øgede varmebehov. Der må således ikke etableres et større anlæg end nødvendigt. Projektbekendtgørelsen regulerer derimod ikke, hvordan driften af anlæggene skal tilrettelægges, herunder hvordan et anlæg kan indpasses i en hensigtsmæssig samdrift med andre anlæg. Denne samdrift er beregnet i programmet EnergyPro og fremgår af varighedskurverne i projektforslagets figur 2 og 3. Den faktiske samdrift, når anlægget er etableret, kan dog afvige herfra som følge af den faktiske produktionsplanlægning og de til enhver tid til rådighed værende anlæg. Forsyningen har imidlertid vurderet, at etableringen af et anlæg på 6 MW kan indpasses, så det producerer en varmemængde svarende til det øgede varmebehov uden at ændre leverancerne af kraftvarme fra Helsingør Kraftvarmeværk.

#### **Helsingør Kommunes bemærkninger til sagen**

Helsingør Kommune er ikke fremkommet med bemærkninger til sagen, idet klagerne ikke har givet kommunen anledning til at revurdere afgørelsen. Kommunen fastholder således afgørelsen af 26. marts 2010.

#### **Projektforslaget**

Forsyningens projektforslag for fliskedel 2 på Central H.P. Christiansens Vej af september 2009 er vedlagt som **bilag 2**.

#### **Retsgrundlaget**

Projektbekendtgørelsens anvendelsesområde omfatter kommunalbestyrelsens planlægning for varmeforsyning, forudsætninger for kommunalbestyrelsens godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg og kommunalbestyrelsens behandling af sager efter varmeforsyningslovens §§ 3, 4 og 9, jf. bekendtgørelsens § 1. Projekter for varme- og kraftvarme-produktionsanlæg

er reguleret af bekendtgørelsens §§ 9-17. Reglerne om brændselsvalg fremgår nærmere af bekendtgørelsens §§ 13-17. Projektbekendtgørelsens § 15 regulerer brændselsvalget på varmeproduktionsanlæg. Af projektbekendtgørelsens § 15 fremgår følgende:

”[...]

*Varmeproduktionsanlæg*

**§ 15.** Ved etablering af varmeproduktionsanlæg til levering af varme til et fjernvarmenet, der forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraft-varme-anlæg eller varmeanlæg, skal kommunalbestyrelsen ved godkendelse af projekter anvende kriterierne i stk. 2-4 for fastlæggelse af brændselsvalg.

*Stk. 2.* Ved etablering af varmeproduktionsanlæg efter stk. 1 kan kommunalbestyrelsen kun godkende brændslerne naturgas og mineralsk olie, jf. dog stk. 3 og 4.

*Stk. 3.* Ved etablering af varmeproduktionsanlæg efter stk. 1 kan kommunalbestyrelsen godkende biogas, lossepladsgas og anden forgasset biomasse forudsat, at brændslet anvendes på en kraft-varme-producerende produktionsenhed baseret på disse brændsler.

*Stk. 4.* Kommunalbestyrelsen kan ved etablering af udvidet varmeproduktionskapacitet, som er nødvendiggjort af et øget varmebehov, godkende anvendelse af CO<sub>2</sub>-afgiftsfrit brændsel for anlæg, der alene er dimensioneret til at dække det øgede varmebehov, jf. dog § 13.

[...]”.

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

”[...]

**§ 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 kon-

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 17 af 24

kret 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.  
[...].”

Forvaltningsloven regulerer bl.a., reglerne for begrundelse af en afgørelse og spørgsmålet om, 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:

19. juli 2011

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

”[...]

Side 18 af 24

**§ 19.** Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

...

**§ 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.

[...].”

**Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen**

Helsingør Kommunes sagsbehandling

*Begrundelsen for afgørelsen*

Afgørelsen af 26. 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, medmindre afgørelsen giver den pågældende part fuldt ud medhold. HMN har i forbindelse med sagens behandling ved kommunen udtalt, at projektforslaget ikke opfylder betingelserne for godkendelse i projektbekendtgørelsen. Afgørelsen 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.

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 19 af 24

Afgørelsen af 26. 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 kan i den forbindelse bl.a. læses nærmere i bogen "Forvaltningslovens med kommentarer" af John Vogter, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave, 1999, s. 421 ff.

Af afgørelsen og den vedlagte sagsfremstilling fremgår, at afgørelsen er truffet i henhold til projektbekendtgørelsens §§ 21, 23, 24, 26 og 29. Af sagsfremstillingen fremgår endvidere, at forvaltningen i Helsingør Kommune har vurderet, at projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, ikke er til hinder for, at projektforslaget kan godkendes. Afgørelsen indeholder således en henvisning til de bestemmelser, som den er truffet i henhold til. Den vedlagte sagsfremstilling indeholder endvidere en henvisning til de hovedhensyn, som kommunen har lagt vægt på ved godkendelsen af projektforslaget. Energiklagenævnet finder på denne baggrund, at afgørelsen af 26. marts 2010 overholder forvaltningslovens regler om begrundelse, idet de hovedhensyn, som kommunen har lagt vægt på, fremgår i tilstrækkeligt omfang af sagsfremstillingen.

*Partshøring af reviderede beregninger*

Det følger af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at såfremt en part i en sag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

På baggrund af de indkomne høringssvar i forbindelse med kommunens underretning om projektet i medfør af projektbekendtgørelsens § 23 blev beregningerne i projektforslaget revideret. De reviderede beregninger ses ikke at være sendt i høring hos HMN.

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 20 af 24

Energiklagenævnet finder, at de reviderede beregninger indeholder oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som HMN ikke kunne antages at være bekendt med. Beregningerne har endvidere dannet grundlag for Helsingør Kommunes vurdering af sagen og har været af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Energiklagenævnet finder på denne baggrund, at beregningerne burde have været sendt i høring, inden kommunen traf afgørelse i sagen.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, om partshøring er en garanti-forskrift. Der kan i den forbindelse bl.a. læses nærmere i bogen "Forvaltningsret" af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002, side 857 ff. Manglende partshøring kan medføre, at Helsingør Kommunes afgørelse er ugyldig. Dette ville føre til, at Helsingør Kommunes afgørelse skulle ophæves, og at sagen skulle hjemvises med henblik på fornyet behandling, herunder at kommunen skulle foretage den ovennævnte partshøring.

HMN har efterfølgende fået aktindsigt i de reviderede beregninger og er således i forbindelse med klagesagens behandling for Energiklagenævnet blevet bekendt med beregningerne og har haft mulighed for at fremkomme med bemærkninger til beregningerne.

Henset hertil finder Energiklagenævnet, at Helsingør Kommunes sagsbehandlingsfejl i form af manglende partshøring må anses for repareret i forbindelse med sagsbehandlingen ved Energiklagenævnet. Energiklagenævnet finder derfor ikke tilstrækkelig anledning til i den konkrete sag at ophæve Helsingør Kommunes afgørelse som følge af denne sagsbehandlingsfejl.

Projektforslaget

Det af Helsingør Kommune godkendte projektforslag angår som anført etableringen af en flisfyret kedel. Kedlen skal producere varme, som skal leveres til et fjernvarmenet, der forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraftvarmeanlæg. Projektforslaget er på denne baggrund omfattet af projektbekendtgørelsens § 15, der omhandler etableringen af varmeproduktionsanlæg samt fastlæggelse af brændselsvalg. Det følger af § 15, stk. 1, at kommunalbestyrelsen i den forbindelse skal anvende kriterierne i § 15, stk. 2-4, ved fastlæggelsen af brændselsvalg. Kommunalbestyrelsen kan i disse tilfælde kun godkende brændslerne naturgas og mineralsk olie. Kommunalbestyrelsen kan endvidere godkende biogas, lossepladsgas og anden forgasset biomasse, hvis brændslet anvendes på en kraftvarmeproducerende produktionsenhed, der er baseret på disse brændsler. Såfremt der er tale om udvidet varmeproduktionskapacitet, som er nødvendiggjort af et øget varmebehov, kan kommunalbestyrelsen tillige godkende anvendelsen af CO<sub>2</sub>-afgiftsfrit brændsel, såfremt anlægget alene er dimensioneret til at dække det øgede varmebehov. Godkendelsen af projektforslaget forudsætter dog, at betingelserne i bekendtgørelsens § 24 også er opfyldte.

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 21 af 24

I henhold til Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen skal der ved et øget varmebehov forstås et efterfølgende planlagt varmebehov. Nye anlæg skal derfor dimensioneres til at dække en udbygning af forsyningen i fremtiden. Energiklagenævnet har tidligere tilsluttet sig denne forståelse af udtrykket "øget varmebehov". Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til nævnets afgørelser af henholdsvis 15. december 2008 (j.nr. 1021-9)<sup>6</sup>, 12. oktober 2009 (j.nr. 1021-130)<sup>7</sup> og 28. september 2010 (j.nr. 1021-246)<sup>8</sup>.

Det fremgår bl.a. af projektforslaget, at etableringen af den udvidede produktionskapacitet er nødvendiggjort af et øget varmebehov som følge af de senest godkendte udvidelser af forsyningens forsyningsområde i 2006. Af projektforslaget fremgår endvidere, at det øgede varmebehov har baggrund i det forhold, at godkendelsen af projektforslaget for områderne 3B/Kvistgård og Grydemoseskolen i 2006 har ført til en reduktion på 1 MW i Vattenfalls garanterede leverancer til Helsingør. De områder, som er omfattet af projektforslagene om Kulturhavnsområdet & Cityring 2 og Snekkerstenområdet fra 2006, og som

---

<sup>6</sup> Klage fra Naturgas Fyn A/S over Nyborg Kommunes afgørelse af 10. april 2008 om godkendelse af projektforslag for etablering af et biomassebaseret kedelanlæg og transmissionsledning til forsyning af Ullerslev Fjernvarme. Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk), under menupunktet "Afgørelser".

<sup>7</sup> Klage fra Bredsten-Balle Kraftvarmeværk a.m.b.a. over Vejle Kommunes afgørelse af 28. januar 2009 om afslag på godkendelse af projektforslag om etablering af biomassefyret kedelcentral. Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk), under menupunktet "Afgørelser".

<sup>8</sup> Klage fra Naturgas Midt-Nord A/S over Herning Kommunes afgørelse af 21. august 2009 om godkendelse af projektforslag for et nyt boligområde i Vildbjerg. Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk), under menupunktet "Afgørelser".

endnu ikke er tilsluttet fjernvarmeforsyningen, er medregnet i opgørelsen af det øgede varmebehov. Kedelen skal således også forsyne det varmebehov, der opstår ved tilslutningen af disse områder. Af sagens akter og sagsfremstillingen, der var vedlagt Helsingør Kommunes afgørelse af 26. marts 2010, fremgår endvidere bl.a., at kommunen har lagt vægt på, at der siden 2006 er konstateret en meget stor interesse for fjernvarme, at vurderingen af forudsætningerne i projektforslagene fra 2006 senere har vist sig ikke at være korrekte, og at det øgede varmebehov også begrundes i, at det estimeres, at den indførte skrotningsordning for oliefyrr vil medføre et øget effektbehov på 4 MW.

Energiklagenævnet finder, at der ved godkendelsen af projektforslagene i 2006 er sket en udvidelse af forsyningens forsyningsområde. Disse områder, udgør derfor ikke, også selvom områderne endnu ikke fuldt ud forsynes af fjernvarme, en fremtidig udbygning af forsyningsområdet i relation til § 15, stk. 4. Områderne er således udlagt til fjernvarmeforsyning, inden projektforslaget om den flisfyrede kedel 2 blev udarbejdet og godkendt. Det forhold, at forudsætningerne i projektforslagene fra 2006 senere har vist sig ikke at være korrekte, kan efter Energiklagenævnets vurdering ikke føre til et andet resultat. Det følger i den forbindelse af Energiklagenævnets praksis, at anvendelsesområdet for projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, vil være begrænset, idet en ny varmecentral/kedel som udgangspunkt ikke planlægges og opføres umiddelbart efter, at en kommunalbestyrelse har godkendt, at et nyt område skal fjernvarmeforsynes. Der henvises til Energiklagenævnets afgørelse af 11. februar 2010 (j.nr. 1021-146)<sup>9</sup>.

For så vidt angår vurderingen af et øget varmebehov i forbindelse med den indførte skrotningsordning for oliefyrr og den anførte øgede interesse for fjernvarmeforsyning blandt forbrugerne, finder Energiklagenævnet, at det anførte varmebehov ikke er tilstrækkeligt sandsynliggjort. Energiklagenævnet finder således, at en vurdering af, hvilket effektbehov skrotningsordningen for oliefyrr vil medføre, må konkretiseres ved en nærmere undersøgelse af, hvor mange forbrugere, der forventer at ville deltage i ordningen. Dette forhold gør sig endvidere gældende for oplysningen om en øget forbrugerinteresse i at få fjernvarme. Energiklagenævnet har herved ikke taget stilling til, om en mere konkretiseret angivelse af et effektbehov på baggrund af skrotningsordningen og en øget forbrugerinteresse i fjernvarme vil kunne udgøre en fremtidig udbygning af forsyningsområdet i relation til projektbekendtgørelsens § 15, stk.

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 22 af 24

---

<sup>9</sup> Naturgas Fyn A/S' klage over Nyborg Kommunes afgørelse af 10. april 2008 om godkendelse af projektforslag for etablering af et biomassebaseret kedelanlæg og transmissionsledning til forsyning af Ullerslev Fjernvarme. Genoptagelse af Energiklagenævnets sag med j.nr. 1021-9 som afgjort af nævnet den 15. december 2008. Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk), under menu-punktet "Afgørelser".

4, eller om der i stedet vil være tale om en løbende udvidelse af forsyningens forsyningsområde.

Helsingør Kommune har således ikke haft hjemmel til at godkende projektforslaget om den flisfyrede kedel 2, da betingelserne i projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, ikke er opfyldte. Energiklagenævnet ophæver på denne baggrund kommunens afgørelse af 26. marts 2010. Energiklagenævnet bemærker i den forbindelse, at nævnet ikke har foretaget en prøvelse af de samfundsøkonomiske beregninger i projektforslaget, da projektforslaget allerede på baggrund af betingelserne i projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, ikke kan godkendes. Nævnet finder det i den forbindelse heller ikke længere relevant at tage stilling til det forhold, at kommunen ikke har været i besiddelse af COWI's bagvedliggende regneark og varighedskurver i sig selv burde føre til, at kommunes afgørelse kunne ophæves som ugyldig.

**19. juli 2011**

J.nr 1021-10-12-43

SSH -EKN

Side 23 af 24

Projektforslaget kan herefter alene godkendes, hvis Energistyrelsen i henhold til projektbekendtgørelsens § 28 meddeler dispensation fra projektbekendtgørelsens § 15 om brændselsvalg. En sådan dispensation ses ikke at foreligge. En dispensation kræver ansøgning fra den kommune, der skal godkende projektforslaget, dvs. Helsingør Kommune. En eventuel dispensationsansøgning skal indgives til Energistyrelsen.

Til sagens behandling i Energiklagenævnet bemærkes, at nævnet i denne type sager har en målsætning om, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ikke bør overstige 8 måneder. Energiklagenævnets behandling af klagen fra HMN har desværre oversteget den fastsatte målsætning væsentligt. Den længere sagsbehandlingstid skyldes primært, at en afgørelse i sagen har måtte udsættes på baggrund af Vattenfall og HMNs anmodninger om aktindsigt samt på baggrund af anmodninger om, at sagen blev sat i bero på grund af forhandlinger mellem Vattenfall og forsyningen om salg af Helsingør Kraftvarmeværk fra Vattenfall til forsyningen.

#### **Energiklagenævnets afgørelse**

Helsingør Kommunes afgørelse af 26. marts 2010 ophæves.

Sagen har været behandlet af Energiklagenævnet ved skriftlig votering.

Afgørelsen er truffet af Energiklagenævnet i henhold til varmforsyningslovens § 26.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Søgsmål ved domstolene til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter varmforsyningsloven eller regler, der er udstedt efter denne lov, skal

være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. varmforsyningslovens § 26, stk. 4.

P.N.V.

Poul K. Egan  
Nævnshoved

**19. juli 2011**  
J.nr 1021-10-12-43  
SSH -EKN

Side 24 af 24

/Signe Sara Hildebrandt  
Fuldmægtig, cand.jur.