

ENERGIKLAGENÆVNETS AFGØRELSE i sag om pålæg af tilslutningspligt

Energiklagenævnet har modtaget en klage fra [REDACTED] over Horsens Kommunes afgørelse om pålæg af tilslutningspligt.

Energiklagenævnet stadfæster Horsens Kommunes afgørelse af 11. oktober 2017.

ENERGIKLAGENÆVNET

NÆVNESENES HUS

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

EAN nr. 5798000026070

ekn@naevneneshus.dk

www.naevneneshus.dk

1. Klagen til Energiklagenævnet

Energiklagenævnet modtog den 16. oktober 2017 klagen over Horsens Kommunes afgørelse af 11. oktober 2017 om pålæg af tilslutningspligt til Fjernvarme Horsens.

Sagen drejer sig om, hvorvidt Horsens Kommunes afgørelse er i overensstemmelse med reglerne i tilslutningsbekendtgørelsen.¹

2. Sagens oplysninger

Byrådet i Horsens Kommune godkendte den 22. august 2017 et projektforslag for tilslutningspligt for [REDACTED] herunder for klagers ejendom beliggende [REDACTED]

Horsens Kommune traf herefter første gang den 15. september 2017 afgørelse om tilslutningspligt til Fjernvarme Horsens for klagers ejendom, jf. §§ 2, 12 og 16 i tilslutningsbekendtgørelsen.

Horsens Kommune genoptog derefter sagen på baggrund af en henvendelse fra klager vedrørende udsættelse af tilslutningsfristen.

Den 11. oktober 2017 traf Horsens Kommune ny afgørelse i sagen, hvorved fristen for tilslutning til fjernvarmen udskydes til klagers naturgasfyr 15. leveår, idet fyret er købt i perioden 1. januar 2011 til 1. december 2015.

¹ Bekendtgørelse nr. 904 af 24. juni 2016 om tilslutning m.v. til kollektive varmforsyningsanlæg.

3. Klagers bemærkninger

Klager ønsker, at Horsens Kommunes afgørelse om pålæg af tilslutningspligt til Fjernvarme Horsens ophæves.

Til støtte herfor har klager navnlig anført følgende:

- Fjernvarme Horsens er ikke omfattet af begrebet ”kollektiv varmeforsyningsanlæg” i henhold til varmeforsyningslovens² § 2, stk. 1, nr. 3, idet værket har en el-effekt på over 25 MW. Fjernvarme Horsens er derimod omfattet af elforsyningsloven, jf. varmeforsyningslovens § 2, stk. 4.
- Der er derfor ikke hjemmel i varmeforsyningsloven til at pålægge tilslutningspligt til Fjernvarme Horsens.
- I det omfang, tilslutningspligt med hjemmel i varmeforsyningsloven kan pålægges de i projektforslaget nævnte områder, kan pligten kun dreje sig om ledningsnettet, jf. § 2, stk. 1, nr. 2. I så fald skal der udarbejdes et nyt projektforslag.
- Fjernvarme Horsens har ikke givet garanti for forsyningsmulighed for bestående ejendomme, før forsyning er mulig fra de kommende tekniske anlæg, hvilket er i strid med tilslutningsbekendtgørelsens § 6.
- Den varmepumpe, der er anvendt ved beregningen af forbrugerøkonomien ved projektet, har kun en virkningsgrad på 3,3, hvorimod de nuværende luft/vand varmepumper har en virkningsgrad på over 4.
- Den varmepumpe, der er anvendt i beregningen af forbrugerøkonomien, koster 126.310 kr., mens nogle af borgerne i de områder, der er truet af tilslutningspligt til fjernvarme, har købt og fået installeret luft/vand varmepumper for ca. 60.000 kr., uden at der er taget hensyn til håndværkerfradraget.
- Der er for naturgasfyr regnet med en nyinvestering i et naturgasfyr, mens virkningsgraden er sat efter et gammelt naturgasfyr.
- Disse misforhold gør, at beregningerne af forbrugerøkonomien ved projektet ikke er retvisende, hvorfor kommunen på det foreliggende grundlag ikke har kunnet godkende projektet.
- Fristen på 9 år for tilslutning starter længe før, at Fjernvarme Horsens kan forsyne området med fjernvarme.

² Lovbekendtgørelse nr. 523 af 22. maj 2017 af lov om varmeforsyning med senere ændringer, der var gældende på det tidspunkt, hvor Horsens Kommune traf afgørelse.

- Horsens Kommunes afgørelse af 11. oktober 2017 hviler ikke på en byrådsbeslutning, hvorfor afgørelsen bør annulleres.

4. Horsens Kommunes bemærkninger

Horsens Kommune har fremsat følgende bemærkninger til klagen:

- Der er ikke noget til hinder for at pålægge tilslutningspligt til et fjernvarmenet, selvom det helt eller delvist måtte få varme fra store kraftvarmeanlæg eller centrale kraftværker.
- For bestående ejendomme i nye områder, der pålægges tilslutningspligt, har fjernvarmeselskabet ikke pligt til at forsyne, før ledningsnettet er rullet ud. Disse ejendomme kan jo fortsætte med deres hidtidige varmforsyning, indtil ledningerne kommer frem.
- Tilslutningsfristen på 9 år gælder imidlertid fra pålægget og ikke fra det tidspunkt, hvor fjernvarmen er udrullet til området.
- Det fremgår udtrykkeligt af Energistyrelsens holdning og af vejledningen om tilslutningspligt, at ejerne af bestående ejendomme må indrette sig efter de udbygningsplaner for ledingsgodkendelsen, som ligger i projektgodkendelsen og vente på at fjernvarmen kommer frem, uden at dette er til hinder for pålæg af tilslutningspligt.
- Det er ikke et krav for at kunne godkende et projekt efter varmforsyningsloven, herunder projekter om tilslutningspligt, at der er positiv forbrugerøkonomi i de konkrete eksempler, der vises i projektforslaget.
- De i projektforslaget om tilslutningspligt viste eksempler ligger i forlængelse af de undersøgelser og beregninger, Rambøll har foretaget til brug for beregningen af forbrugerøkonomi i projektforslaget om varmforsyning af de pågældende områder.
- Rambøll har anvendt en virkningsgrad, der er en gennemsnitlig årlig værdi, hvor varmepumpen både leverer rumopvarmning og varmt brugsvand.
- Når der angives virkningsgrader over 4, vil der med overvejende sandsynlighed være tale om en virkningsgrad, der kun er gældende ved en prøvesituation med helt fastlagte temperaturer i et laboratorium, og hvor varmepumpen ikke leverer varmt brugsvand. Det varme brugsvand skal derfor opvarmes med fx en elpatron.
- Varmepumper har den højeste virkningsgrad ved produktion af rumopvarmning og den laveste virkningsgrad ved produktion af varmt brugsvand. Dette betyder, at varmepumper, der både leverer rumopvarmning og varmt brugsvand, har en lavere årlig gennemsnitlig

virkningsgrad end en varmepumpe, der kun leverer rumopvarmning. Luft/vand varmepumper har oftest en lav virkningsgrad når udeluften er under 0°C, og især hvis den også skal levere varmt brugsvand. Det virker derfor ikke sandsynligt, at en luft/vand varmepumpe har en årlig gennemsnitlig virkningsgrad over 4.

- Eftersom projektforslaget omhandler konvertering af ca. 10.000 kunder til fjernvarme, er brugerøkonomien ikke beregnet for hver enkelt bygning specifikt. Der er anlagt en gennemsnitsbetragtning ud fra et standardhus. Et standardhus er defineret som 130 m² med et årligt varmebehov på 18,1 MWh, hvilket er helt i tråd med gængs praksis i projektforslag. Samme betragtning gør sig gældende for investeringen i varmepumpen. Der er tale om en gennemsnits betragtning baseret på erfaringstal gældende for varmepumper, der leverer både rumopvarmning og varmt brugsvand og som også har en fornuftig gennemsnitlig årlig virkningsgrad.
- Der er anvendt en årlig gennemsnitlig virkningsgrad for et nyt gasfyr i beregningen af brugerøkonomien.
- Der findes et anerkendt Europæisk projekt, hvor der på hjemmesiden Boilerinfo.eu kan udføres beregninger af årsvirkningsgrader, hvis kedlen alene forsyner med rumvarme, og hvis kedlen også samtidigt skal forsyne bygningen med varmt vand. Der kan beregnes årsvirkningsgrader for mange forskellige kedler, dog ikke de allernyeste, da projekt er udløbet og derfor ikke indeholder de nyeste kedler, der i dag er i handlen. Beregninger i Boilerinfo.eu viser virkningsgrader, der ligger betydeligt under de af Dansk Gas Center (herefter DGC) i forbindelse med mærkningen anførte.
- De virkningsgrader, som fremgår af DGC's liste, er således ikke dækkende for de varme- og varmtvands forbrug, som faktisk optræder. Da forbruget af varme i parcelhuse generelt ligger på et lavere niveau, vil de anførte virkningsgrader også være lavere.
- Det fremgår i overensstemmelse hermed af foretagne undersøgelser, at gaskedlerne i praksis har en lavere virkningsgrad end DGC's kedelliste angiver.
- I gasteknik nr. 2, 2015, kan man se, at de nye 2. generationskedler i praksis har en virkningsgrad på 98,7 ved service. Hertil kan tilføjes, at det jo er lige efter service, hvor man måler det, og det er det, artiklen bygger på. Herefter vil virkningsgraden i praksis være faldende over de næste par år indtil næste service.
- I et beregningsværktøj - GASPRO, som anvendes til vurdering af gasforbrug ved nybyggeri eller i en udskiftningssituation - udviklet af DGC, angives middel virkningsgrad for de bedste kondenserende

gaskedler til 95 %, hvis forbruget antages at være 18 MWh. Ved lavere rumvarmeforbrug vil virkningsgraden falde yderligere.

- Ud fra dette er en virkningsgrad i praksis for nye kedler på 97 % konservativt sat.
- Horsens Kommunes afgørelse af 11. oktober 2017 er omfattet af byrådsbeslutningen af 22. august 2017.

5. Fjernvarme Horsens bemærkninger

Fjernvarme Horsens har ikke fremsat bemærkninger til klagen.

6. Retsgrundlaget

Retsgrundlaget fremgår af bilag til denne afgørelse.

7. Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

7.1. Horsens Kommunes hjemmel for afgørelsen

I henhold til tilslutningsbekendtgørelsens § 2, 1. pkt., kan kommunalbestyrelsen pålægge ny og eksisterende bebyggelse tilslutnings- og forblivelsespligt til et kollektivt varmforsyningsanlæg. Forudsætningerne herfor skal forinden være belyst i et af kommunalbestyrelsen godkendt projekt, jf. tilslutningsbekendtgørelsens § 2, 2. pkt.

Det fremgår af tilslutningsbekendtgørelsens § 1, nr. 3, jf. varmforsyningslovens § 2, stk. 1, nr. 2, at blandt andet anlæg til fremføring af opvarmet vand eller damp fra kraftvarmeværker udgør et kollektivt varmforsyningsanlæg, såfremt det har til formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand. Dette uanset om varmen kommer fra et kraftvarmeværk med en eleffekt på over 25 MW, der i sig selv er undtaget fra lovens definition på et kollektivt varmforsyningsanlæg, jf. varmforsyningslovens § 2, stk. 1, nr. 3, og stk. 4.

Da Fjernvarme Horsens ejer og driver fremføringsanlægget mellem kraftvarmeværket og forbrugerne, er det Energiklagenævnets opfattelse, at Horsens Kommune med hjemmel i tilslutningsbekendtgørelsens § 2, jf. varmforsyningslovens § 2, stk. 1, nr. 2, har kunnet pålægge klager tilslutningspligt til Fjernvarme Horsens.

Klager får derfor ikke medhold i dette klagepunkt.

7.2. Forsyningsmulighed

Det fremgår af tilslutningsbekendtgørelsens § 6, stk. 1, at kommunalbestyrelsen kun kan pålægge en ejendom tilslutnings- eller forblivelsespligt til et kollektivt varmforsyningsanlæg, såfremt forsyningsselskabet har forpligtet sig til at sikre ejendommen forsyningsmulighed fra anlægget.

Forsyningsmulighed foreligger, når forsyningsselskabet har etableret de

tekniske anlæg m.v., som skal etableres af selskabet som forudsætning for bebyggelsens tilslutning, og anlægget har kapacitet til at forsyne ejendommen, jf. tilslutningsbekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Det fremgår således af bestemmelsen, at forsyningsselskabet ved udstedelsen af pålægget om tilslutnings- eller forblivelsespligt skal have forpligtet sig til at sikre ejendommen forsyningsmulighed. Det er derimod ikke et krav, at der aktuelt foreligger en forsyningsmulighed fra værket.

Det er derfor ikke i strid med tilslutningsbekendtgørelsen, at Fjernvarme Horsens i henhold til projektforslaget har forpligtet sig til at sikre bestående ejendomme forsyningsmulighed, når forsyning er mulig fra de kommende tekniske anlæg m.v.

Klager får derfor ikke medhold i dette klagepunkt.

7.3. Beregning af brugerøkonomi

Klager har gjort gældende, at projektforslagets beregninger af brugerøkonomien ved projektet ikke er retvisende. Klager har i den forbindelse gjort gældende, at varmepumper har en virkningsgrad på over 4 og ikke 3,3, som angivet i projektforslaget. Med henvisning til, at klager har kendskab til forbrugere, der har købt varmepumper til ca. 60.000 kr., har klager endvidere gjort gældende, at den i projektforslaget anvendte pris for varmepumper på 126.310 kr. er sat for højt. Endeligt gør klager gældende, at der for naturgasfyr er anvendt virkningsgrader for et gammelt naturgasfyr, imens der er regnet med udgifter til en nyinvestering.

I henhold til tilslutningsbekendtgørelsens § 3, nr. 7, er det et krav, at et projektforslag indeholder eksempler på brugerøkonomi ved tilslutning til kollektiv forsyning i forhold til opvarmning med varmepumper, herunder ved forskelligt varmebehov. Det er derimod ikke i henhold til tilslutningsbekendtgørelsen eller varmeforsyningsloven et krav, at et projekt skal have positiv brugerøkonomi. Det forhold, at et projekt har negativ brugerøkonomi, gør således ikke i sig selv, at kommunen ikke kan godkende projektet.

Det er imidlertid en forudsætning for kommunes vurdering af en ansøgning om godkendelse af et projekt om pålæg af tilslutningspligt, at projektforslagets oplysninger om blandt andet brugerøkonomien ved tilslutning til fjernvarmen er retvisende, ligesom tilslutningsbekendtgørelsens § 3, nr. 7, også har til formål at give forbrugerne et retvisende billede af den forbrugerøkonomiske betydning af pålægget om tilslutningspligt.

Horsens Kommune har over for Energiklagenævnet gjort gældende, at forbrugerøkonomien er baseret på et notat med oplysninger fra Rambøll, som også blev lagt til grund i forbindelse med godkendelse af projektet for fjernvarmeforsyning af området i henhold til projektbekendtgørelsen.

Af notatet fremgår blandt andet, at den anvendte virkningsgrad er udtryk for

den gennemsnitlige årlige værdi, når varmepumpen leverer både rumopvarmning og varmt brugsvand. Rambøll bemærker i den forbindelse, at varmepumper, der også leverer varmt brugsvand, har en lavere virkningsgrad, end varmepumper, der alene leverer varme, og at der er taget højde for de lave udendørs temperaturer i vintermånederne, der ligeledes sænker virkningsgraden. Rambøll bemærker endvidere, at såvel virkningsgrad som investeringspris er svingende, hvorfor der er anlagt gennemsnitsbetragtninger.

For så vidt angår gaskedler fremgår det af notatet, at der er anvendt en årlig gennemsnitlig virkningsgrad for et nyt gasfyr, og at denne virkningsgrad er konservativt sat.

Det er Energiklagenævnets vurdering, at der ikke på baggrund af oplysningerne i klagen er grundlag for at tilsidesætte Horsens Kommunes vurdering af brugerøkonomien ved tilslutning til fjernvarmen. Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at oplysningerne om brugerøkonomien i projektforslaget er baseret på sagkyndige vurderinger, og at klager ikke har dokumenteret, at projektforslagets fastsættelse af brugerøkonomien er urealistisk.

Klager får derfor ikke medhold i dette klagepunkt.

7.4. Tilslutningsfristen

For eksisterende bebyggelse indtræder tilslutningspligten 9 år efter, at kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om tilslutningspligt, jf. tilslutningsbekendtgørelsens § 10, stk. 1.

Det har i den forbindelse ingen betydning, at der først skal etableres tekniske anlæg m.v., inden bebyggelsen kan blive tilsluttet fjernvarmenettet, idet det fremgår udtrykkeligt af ovennævnte bestemmelse, at fristen for eksisterende bebyggelse regnes fra det tidspunkt, hvor kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om tilslutningspligt.

Klager får derfor ikke medhold i dette klagepunkt.

7.5. Byrådsbehandling af afgørelsen

Klager har gjort gældende, at afgørelsen af 11. oktober 2017 skulle have været behandlet af byrådet, forinden afgørelsen blev meddelt til klager.

Energiklagenævnet bemærker hertil, at det er kommunalbestyrelsen, der er tillagt kompetencen til at træffe afgørelse om tilslutningspligt, jf. tilslutningsbekendtgørelsens § 2. Ofte vil kommunalbestyrelsens afgørelseskompetence i enkeltsager imidlertid være delegeret til forvaltningen, hvilket også er tilfældet i det omhandlede tilfælde. Det fremgår således af referatet fra byrådsmødet den 22. august 2017, at kompetencen til at træffe afgørelser i medfør af varmeforsyningsloven i enkeltsager, herunder afgørelser om fritagelse og dispensation, delegeres til direktionen.

Det er Energiklagenævnets opfattelse, at Horsens Kommunes afgørelse af

11. oktober 2017 er omfattet af denne delegation.

Klager får derfor ikke medhold i dette klagepunkt.

8. Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet stadfæster Horsens Kommunes afgørelse.

Afgørelsen er truffet i henhold til tilslutningsbekendtgørelsens § 22, stk. 1, jf. varmemforsyningslovens § 26, stk. 1.

Energiklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

Afgørelsen er truffet af Energiklagenævnets formand efter punkt 1 i formandsbemyndigelsen af 30. november 2009 efter varmemforsyningsloven.³

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Søgsmål til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter lov om varmemforsyning 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. § 26, stk. 4, i varmemforsyningsloven.

Afgørelsen offentliggøres i anonymiseret form på hjemmesiden www.naevneneshus.dk under menupunktet Nævnene > Energiklagenævnet > Tidligere afgørelser.

På nævnets vegne

Peter Ulrik Urskov
Nævnetsformand

/Line Holst Juhl
Fuldmægtig, cand. jur.

Afgørelsen er sendt til:


Horsens Kommune
Fjernvarme Horsens

³ Formandsbemyndigelsen er offentliggjort på hjemmesiden www.naevneneshus.dk.

Bilag

Uddrag af lovbekendtgørelse nr. 523 af 22. maj 2017 af lov om varmforsyning med senere ændringer:

§ 2. Ved kollektive varmforsyningsanlæg forstås virksomhed, der driver følgende anlæg med det formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand, jf. dog stk. 2:

...

2) Anlæg til fremføring af opvarmet vand eller damp fra kraft-varmeverker, affaldsforbrændingsanlæg, industrivirksomheder, geotermiske anlæg m.v.

3) Fjernvarmforsyningsanlæg, solvarmeanlæg, affaldsforbrændingsanlæg m.v., herunder varmepumper til kombineret produktion af varme og køling og kraft-varme-anlæg med en eleffekt på 25 MW eller derunder.

...

Stk. 4. Kollektive varmforsyningsanlæg som nævnt i stk. 1 omfatter ikke virksomhed, der er reguleret i lov om anvendelse af Danmarks undergrund eller lov om elforsyning bortset fra kraft-varme-anlæg med en eleffekt på 25 MW eller derunder.

Uddrag af bekendtgørelse nr. 904 af 24. juni 2016 om tilslutning m.v. til kollektive varmforsyningsanlæg:

§ 1. I denne bekendtgørelse forstås ved:

...

3) Kollektivt varmforsyningsanlæg: Et anlæg omfattet af varmforsyningslovens § 2.

...

§ 2. Kommunalbestyrelsen kan pålægge ny og eksisterende bebyggelse tilslutnings- og forblivelsespligt til et kollektivt varmforsyningsanlæg. Beslutning herom kan ikke træffes, før forudsætningerne herfor er belyst i et af kommunalbestyrelsen godkendt projekt. Beslutningen skal træffes samtidig med eller umiddelbart efter godkendelsen af projektet.

...

§ 3. Ansøgning om godkendelse af projekt om pålæg af tilslutnings-, forblivelses- eller bidragspligt til et kollektivt varmforsyningsanlæg skal være

skriftlig og ledsaget af følgende oplysninger i det omfang, som er nødvendigt for kommunalbestyrelsens bedømmelse af ansøgningen:

...

7) Eksempler på brugerøkonomi ved tilslutning til kollektiv forsyning i forhold til opvarmning med varmepumper, herunder ved forskelligt varmebehov.

...

§ 6. Kommunalbestyrelsen kan kun pålægge en ejendom tilslutnings- eller forblivelsespligt til et kollektivt varmforsyningsanlæg, såfremt forsynings-selskabet har forpligtet sig til at sikre ejendommen forsyningsmulighed fra anlægget, jf. dog stk. 3.

Stk. 2. Forsyningsmulighed fra anlægget foreligger, når forsyningsselskabet har etableret de tekniske anlæg m.v., som skal etableres af selskabet som forudsætning for bebyggelsens tilslutning, og anlægget har kapacitet til at forsyne ejendommen.

...

§ 10. Eksisterende bebyggelse kan kræves tilsluttet et kollektivt varmforsyningsanlæg med en frist på 9 år, jf. dog § 11, stk. 1, § 12, stk. 1, § 15, stk. 1, og § 17, stk. 1 og 2. Fristen regnes fra det tidspunkt, hvor kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om tilslutningspligt, jf. dog § 14, stk. 1.

...