

7. november 2019

18/00403

ENERGIKLAGENÆVNETS AFGØRELSE

i sag om godkendelse af projektforslag for konvertering af 14 energidistrikter i Næstved

ENERGIKLAGENÆVNET

NÆVNESEN HUS

Toldboden 2

8800 Viborg

Energiklagenævnet har modtaget en klage fra Evida¹ (tidligere Dansk Gas Distribution A/S) (herefter klager) over Næstved Kommunes afgørelse om godkendelse af et projektforslag for konvertering af 14 energidistrikter fra individuel naturgasforsyning til fjernvarme. Projektforslaget er indsendt af Næstved Fjernvarme A.m.b.a. (tidligere Næstved Varmeværk A.m.b.a.) (herefter Næstved Fjernvarme).

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

EAN nr. 5798000026070

ekn@naevneneshus.dk

www.naevneneshus.dk

Energiklagenævnet stadfæster Næstved Kommunes afgørelse.

Nævnets sammensætning

Nævnshoved og dommer Peter Ulrik Urskov

Næstformand, professor, cand.jur. og ph.d. Bent Ole Gram Mortensen

Revisor Torben Kristensen

Ingeniør og tidligere direktør Per Søndergaard

Direktør og akademiingeniør Astrid Birnbaum

1. Klagen til Energiklagenævnet

Energiklagenævnet modtog den 22. december 2017 klagen over Næstved Kommunes afgørelse af 28. november 2017 om godkendelse af et projektforslag for konvertering af 14 energidistrikter i Næstved fra individuel naturgasforsyning til fjernvarme.

2. Sagens oplysninger

Næstved Kommune godkendte ved afgørelsen af 28. november 2017 det omhandlede projektforslag.

Projektet indebærer ikke udvidelse af produktionskapaciteten. Det øgede fjernvarmebehov leveres primært fra I/S AffaldPlus (herefter AffaldPlus) suppleret med spids- og reservelast fra Næstved Fjernvarmes eksisterende naturgasfyrede kedler.

¹ Evida består af selskaberne Evida Holding A/S, Evida Nord A/S, Evida Syd A/S, Evida Fyn A/S, Evida Service Nord A/S og Evida Service Syd A/S.

Næstved Kommunes godkendelse baserer sig på et samfundsøkonomisk overskud på godt 34 mio. kr. ved en ændring af områdeafgrænsningen fra naturgas til fjernvarme. Det samfundsøkonomiske overskud er reduceret med 7,1 mio. kr. i forhold til projektforslaget på baggrund af høringssvar fra klager.

3. Klagers bemærkninger

Klager ønsker, at Næstved Kommunes afgørelse ophæves, idet projektgodkendelsen ifølge klager hviler på nogle urigtige forudsætninger, og projektet ikke er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige, jf. projektbekendtgørelsens § 26, stk. 2.²

Til støtte herfor har klager navnlig anført følgende:

1. Gaskedlers levetid

- Det fremgår af Energistyrelsens vejledende udtalelse af 8. april 2015, at Teknologikatalogets³ forudsætninger skal anvendes, medmindre det kan dokumenteres, at andre data bør anvendes.
- En levetid på 15 år er udokumenteret og afviger uden nærmere dokumentation fra forudsætningerne i Teknologikataloget, på trods af at klager har dokumenteret længere levetider.
- Teknologikataloget anvender en levetid på 20 år for gaskedler til husholdninger og 25 år for større gaskedler til beboelsesejendomme. Der er en del større forbrugere i området, idet 66 gaskunder har et forbrug over 10.000 m³/år.
- En levetid på 15 år afviger fra, hvad værkets rådgiver, COWI A/S (herefter COWI), normalt anbefaler i projektsager, idet der normalt ses en levetid på mellem 18 og 20 år.
- NIRAS A/S (herefter NIRAS) har i en undersøgelse⁴ konkluderet, at en gennemsnitlig økonomisk levetid for gaskedler på 18 år må anses for retvisende.

² Bekendtgørelse nr. 825 af 24. juni 2016 om godkendelse af projekter for kollektive varmemeforsyningsanlæg, der var gældende på det tidspunkt, hvor Næstved Kommune traf afgørelse. Bekendtgørelsen er i dag erstattet af bekendtgørelse nr. 1792 af 27. december 2018 med senere ændringer.

³ Det relevante teknologikatalog for gaskedlers levetider er Energistyrelsens Teknologikatalog for Individuelle Varmeanlæg. Den senest opdaterede version af teknologikataloget kan findes her: <https://ens.dk/service/fremskrivninger-analyser-modeller/teknologikataloger/teknologikatalog-individuelle>.

⁴ Notatet: Kvalitetssikring af projektvurdering, Gaskedlers gennemsnitlige levetid og udskiftningshastighed, NIRAS, 2. februar 2015.

- En undersøgelse fra Dansk Gasteknisk Center⁵ konkluderer en gennemsnitlig økonomisk levetid på 19 år for husholdningskedler.
- Det fremgår af en rapport fra Grøn Energi,⁶ at den økonomiske levetid for gaskedler er 19 år.
- Retten i Glostrup har afsagt dom i Helsingørsagen,⁷ hvoraf det fremgår, at en levetid for gaskedler på mindst 18 år er mere realistisk end en levetid på 15 år.
- Levetid for gaskedler er en generisk og statistisk størrelse, der ikke afviger lokalt, hvorfor resultatet fra Helsingørsagen kan lægges til grund i nærværende sag.

2. Gaskedlers udskiftningstakt

- Der er ikke holdepunkter for at indregne en forudsætning om, at alle gaskedler, der er ældre end 15 år, udskiftes i projektets første år.
- De nuværende 1.628 gaskedler i de 14 områder er aldersmæssigt fordelt over et stort spænd, og der er fortsat kedler fra 1980'erne og 1990'erne i drift. Aldersfordelingen understreger, at der sker en løbende udskiftning af kedlerne hvert år.
- Klager har ikke kendskab til tilfælde, hvor forbrugere konsekvent udskifter deres naturgaskedler efter et bestemt antal leveår. Tværtimod har klager dokumenteret, hvordan den faktiske levetid for naturgaskedlerne i Næstved Kommune varierer.
- Hvis gaskunderne i de områder, der ikke har opstart i 2018, faktisk udskiftede deres gaskedel i 2018, ville disse gaskedler være helt nye, når fjernvarmen bliver udrullet i disse områder. Gaskedlerne vil derfor heller ikke skulle skiftes før langt inde i planperioden. Dette vil indebære en betydeligt mindre samfundsøkonomisk omkostning ved reinvesteringen, da den skal tilbagediskonteres over en længere år-række, og medføre en markant billiggørelse af gasforsyningen.
- COWI har i forbindelse med et andet projektforslag henvist til en artikel om gaskedlers naturlige overlevelse. Det fremgår heraf, at en naturlig overlevelseskurve, som der kendes fra demografien, fører til en jævn udskiftning og understøtter en levetid på mindst 18 år for gaskedler. Artiklen vurderer en årlig udskiftning af gaskedler på 5,5 %.

⁵ Artiklen: Gaskedlers levetid er omkring 19 år i gennemsnit, Jean Schweitzer, Dansk Gasteknisk Center A/S, 2016.

⁶ Rapporten: Fjernvarmens konkurrenceforhold overfor individuel opvarmning, Grøn Energi, 17. januar 2018.

⁷ Retten i Glostrups dom af 10. december 2018 i sag nr. BS 10B-600/2015.

- Der er ikke grundlag for at indregne en forudsætning om udskiftning af 478 gaskedler i 2018, når der i 2018 kun udrulles fjernvarme i områder med i alt 243 gaskedler, heraf 71 gaskedler installeret før 2003. Der er ligeledes ikke grundlag for at sammenligne udskiftning af 478 gaskedler i 2018 med investering i 122 fjernvarmeunits i samme år.
- Der er sket en grundlæggende regne- og metodefejl, idet sammenligningen mellem fortsat naturgasforsyning og fjernvarme skal baseres på samme antal varmekunder.
- Projektafgrænsningen, herunder varmebehov samt antallet og typen af varmemeforbrugere, skal være det samme i referencescenariet, projektscenariet samt eventuelle alternativer for at sikre sammenlignelighed, jf. også den nyeste vejledning i samfundsøkonomiske analyser på fjernvarmeområdet.⁸
- Anvendelse af en mere retvisende udskiftningstakt med en tyvendedel om året i hvert projektområde fra det år, hvor fjernvarmeforsyningen påbegyndes, giver et underskud på 15 mio. kr. ved anvendelse af en levetid på 20 år og et underskud på 6 mio. kr. ved anvendelse af projektforslagets levetid på 15 år.
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har som regeludstedende myndighed givet klager ret i, at udskiftning af gaskedler er indregnet forkert i projektforslaget.
- På baggrund af en af klager opnået aktindsigt i udarbejdelsen af Teknologikataloget hos Energistyrelsen konkluderer klager, at klagers syn på gaskedlers levetid og udskiftningstakt er understøttet af myndigheder og eksperter med stor faglig indsigt i energiteknologier, der samtidig har underkendt værkets synspunkter.
- Udskiftningstakten for gaskedler er en generisk og statistisk størrelse, som ikke afviger lokalt.
- Introduktionstilbud på fjernvarmen kan ikke påvirke udskiftningen af gaskedler. Medmindre rabatterne 1:1 er udtryk for samfundsøkonomiske besparelser, hvilket rabatstrukturen ikke tyder på, er der alene tale om transfereringer imellem eksisterende og nye fjernvarmeforbrugere, og samfundet bliver samlet set ikke rigere. Der er tværtimod en fare for, at rabatterne medfører samfundsøkonomisk set u hensigtsmæssige beslutninger, hvor fuldt funktionsdygtige naturgasinstallationer udskiftes tidligere end det er samfundsøkonomisk

⁸ Vejledningen kan findes her:

https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Analyser/vejledning_i_samfundsøkonomiske_analyser_paa_energiomraadet_-_juni_2018_v1.1.pdf

misk optimalt. Samtidigt vil det for fjernvarmeforbrugerne være en omkostning, da de eksisterende kunder skal betale for rabatten til de nye, og nye forbrugere med tiden skal betale ekstra, for at andre kunder kan få samme rabat.

- Det giver ikke mening, at der i alternativet med omlægning til fjernvarmeforsyning ikke indregnes omkostninger til udskiftning af naturgaskedler i den periode, hvor forbrugeren afventer fjernvarmens udrulning. I denne periode kan der således være behov for at udskifte udtjente gasfyr, mv.
- De 29 % af kunderne, som har behov for udskiftning af gaskedler i referencen, har også dette behov i projektscenariet. Hvis en udskiftning af gaskedel udskydes, vil kunden enten opleve forhøjede omkostninger til vedligehold eller skulle afholde omkostninger til levetidsforlængelse af deres gasfyr.

3. Omkostninger til produktion af fjernvarme

- Det er ikke en retvisende forudsætning, at der ikke indregnes øgede brændselsudgifter forbundet med produktionen af varme til de nye forsyningsområder. Affaldsforbrændingsanlægget har allerede en høj kapacitetsudnyttelse og importerer allerede, i henhold til værkets årsrapport for 2017, affald som brændsel.
- Der vil være tidspunkter, hvor det øgede varmebehov kræver tilførsel af yderligere brændsel med stigende drifts- og vedligeholdelsesomkostninger til følge. Disse omkostninger ligger ifølge Energistyrelsens teknologikatalog på 5,8 Euro pr. MWh indfyret brændsel.
- Ud fra en typisk årsfordeling af produktion og forbrug kan det antages, at ca. 2/3 af det forøgede varmebehov kræver tilførsel af yderligere brændsel. Hvis det antages, at 2/3 af affaldsvarmen fremkommer ved forbrænding af importeret affald, vil ekstra drifts- og vedligeholdelsesudgifter på affaldsvarmeværket beløbe sig til ca. 100.000 kr. i år 1 stigende til 1,2 mio. kr. ved fuldt udbygget varmebehov. Dette svarer til en samfundsøkonomisk nutidsværdi på 16,6 mio. kr. over den 20 årige projektperiode.
- Hvis det antages, at 2/3 af affaldsvarmen fremkommer ved forbrænding af importeret affald, udledes der i år 1 ca. 41 ton CO₂ fra fossil importeret affald stigende til 484 ton ved fuldt udbygget varmebehov. Den samfundsøkonomiske omkostning ved denne udledning af fossil CO₂ er ikke medregnet i projektforslaget. Værdisættes udledningerne efter Energistyrelsens samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger for energipriser og emissioner⁹ beregnes en samfunds-

⁹ Energistyrelsens beregningsforudsætninger for energipriser og emissioner kan læses her: https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Analyser/samfundsøkonomiske_beregningsforudsætninger

økonomisk omkostning for den samlede projektperiode på 2 mio. kr.

- Såfremt affaldet fremskaffes indenlands, på bekostning af andre danske affaldsforbrændingsanlæg, der producerer fjernvarme, vil det have negative samfundsøkonomiske konsekvenser, da affaldet allerede udnyttes andetsteds, og der derfor er en alternativ omkostning forbundet med at om-allokere det til AffaldPlus.
- For så vidt angår gevinster og omkostninger ved import af affald til Danmark fra udlandet, er Danmark alene inkluderet i den samfundsøkonomiske analyse. Det ændrer imidlertid ikke ved det faktum, at genanvendelsen af affald i EU gradvis lovgivningsbestemt i fremtiden skal øges, og at andre lande end Danmark er begyndt at kunne brænde affaldet. Af disse grunde må mængden af og indtægterne fra forbrænding af udenlandsk affald forventes at falde over tid. Det bør derfor foretages en følsomhedsberegning, hvor affaldsvarmeprisen stiger som følge af stigende omkostninger til fremskaffelse af brændsel.
- Det bemærkes, at der sædvanligvis ikke medregnes emissioner fra indenlandsk affald i samfundsøkonomiske beregninger, mens bidrag fra den fossile del af importeret affald bør medregnes.
- Dækkes det nye varmebehov i stedet ved at lave bypass på turbinen, vil der blive produceret mindre elektricitet på turbinen, hvilket medfører, at en større andel af drifts- og vedligeholdelsesomkostningerne må påhvile varmeproduktionen. En sådan omkostning skal indregnes i projektforslaget.
- Den i projektforslaget forudsatte varmepris på 27 kr./GJ er en relativt lav pris baseret på erfaringer fra andre planlægningsopgaver med affaldsvarme. Det giver anledning til undren, at den varmepris, som AffaldPlus budgetterer med i 2019, er ca. 3 gange så høj, nemlig 89 kr./GJ. Anvendes varmeprisen fra AffaldPlus i en overslagsberegning, forøges selskabets udgifter med 0,8 mio. kr. i første år stigende til 9 mio. kr. ved fuldt udbygget varmebehov. Dette svarer til en nutidsværdi på 97 mio. kr. for hele projektperioden.
- Det bør dokumenteres, at den anvendte varmepris på 27 kr./GJ er gældende i hele projektperioden. Denne anbefaling skal også ses i lyset af, at der i projektforslagets følsomhedsanalyser ikke er afspejlet muligheden for, at varmeprisen på affaldsvarme isoleret stiger. Øges varmeprisen fra 27 kr./GJ til 89 kr./GJ, øges omkostningerne til affaldsvarme i projektforslaget med henved 153 mio. kr. set over den samlede projektperiode. Den akkumulerede værdi af projektet reduceres tilsvarende og bliver herved negativ. Dette er ligesom i

projektforslagets selskabsøkonomiske beregninger, når en realrente på 3 % anvendes.

- Når elprisen er højere end varmeprisen, må fjernvarmen nødvendigvis betale affaldsforbrændingen differencen mellem varmeprisen og elprisen, mod at de leverer den fornødne varmeeffekt. Ifølge årsberetningen for AffaldPlus modtog selskabet i 2017 2,4 mio. kr. i kompensation for bypass af turbinen svarende til ca. 200 kr./MWh.
- Den selskabsøkonomiske beregning mangler indregning af kompensationsbetaling for bypass af turbinen, hvilket vil reducere projektfordelen yderligere. En rå aflæsning af Figur 5-2 i projektforslaget giver, at der i dag produceres ca. 12.000 MWh varme ved bypass af turbinen.
- En grov aflæsning af Figur 5-3 i projektforslaget giver, at ca. 20 % af det nye varmebehov dækkes ved at bypasse turbinen. Udgifter til kompensationsbetaling til affaldsvarmen udgør derfor overslagsmæssigt ca. 0,1 mio. kr. i år 2018 stigende til 1,6 mio. kr. ved fuld udbygning. Dette svarer til en nutidsværdi på 17 mio. kr. for hele projektperioden.
- Da to af AffaldPlus' ovnlinjer er fra hhv. 1994 og 1996, forventes disse to anlæg i henhold til en analyse fra Energistyrelsen¹⁰ at lukke i år 2024 og 2026. Såfremt AffaldPlus levetidsforlænger disse ovnlinjer, vil manglen på affaldsforbrændingskapacitet i år 2026 blive mindre eller ikke-eksisterende. AffaldPlus må derfor forventes at skulle levetidsforlænge deres anlæg i projektperioden. I så fald bør projektet bære en del af omkostningen til dette.

4. Næstved Fjernvarmes bemærkninger

Næstved Fjernvarme har navnlig fremsat følgende bemærkninger til klagen:

1. Gaskedlers levetid:

- Teknologikataloget har ikke karakter af en bindende forskrift og har derfor alene vejledende karakter, hvilket også fremgår af Energiklagenævnets praksis og Energistyrelsens vejledende udtalelse fra 8. april 2015.
- Klager og de øvrige naturgasselskaber er kilde til oplysningerne i teknologikataloget om levetiden. Oplysningerne kan derfor ikke tillægges nogen selvstændig dokumentations- eller bevisværdi.
- Teknologikatalogets levetid for gaskedler er udtryk for den tekniske levetid. I projektforslaget anvendes den økonomiske levetid, der er

¹⁰ Kilde: <https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Affald/kapacitetsanalyse.pdf>

udtryk for det tidspunkt, hvor det samlet set kan betale sig at udskifte gaskedlen, selvom den tekniske levetid ikke er opbrugt, fordi omkostningerne til vedligeholdelse, effektivitet, mv. gør det økonomisk mere attraktivt at udskifte kedlen end at beholde den.

- Den økonomiske levetid er mere retvisende end den tekniske levetid i forbindelse med samfundsøkonomiske analyser, hvilket også er lagt til grund af Energiklagenævnet i afgørelsen af 5. maj 2015 (j.nr. 1021-14-45).
- Klager har ikke fremlagt dokumentation for, hvorfor det nu skulle være urealistisk at anvende den økonomiske levetid. Klager har heller ikke fremlagt anden dokumentation for, at en økonomisk levetid på 15 år er urealistisk, og at levetiden i stedet er 20 år.
- Den artikel fra Dansk Gasteknisk Center, som klager henviser til, konkluderer en levetid på 19 år +/- 2 år, dvs. ned til 17 år. Ligeledes viser den undersøgelse fra NIRAS, som klager henviser til, at levetiden for kondenserende gaskedler kun er 13 år.
- Det er ikke retvisende, når NIRAS i Helsingør-sagen afviser, at der ikke skal tages højde for områdets bestanddele af kondenserende kedler med en kortere levetid.
- De af klager fremhævede undersøgelser sandsynliggør ikke i tilstrækkelig grad, at Næstved Fjernvarmes projekt hviler på urealistiske forudsætninger med hensyn til gaskedlernes levetid. Undersøgelsen fra NIRAS underbygger tværtimod den anvendte økonomiske levetid på 15 år.
- Der ydes introduktionsrabatter på tilslutningsbidraget til fjernvarme i forbindelse med udrulningen. Der ydes 100 % rabat ved tilslutning samtidig med etablering af gadeledning, 75 % rabat i andet år, 50 % rabat i tredje år og 25 % rabat i fjerde år. Der er således et øget økonomisk incitament til at udskifte gaskedlen tidligere, og det underbygger, at det økonomisk set kan svare sig at udskifte kedlen før udløbet af den tekniske levetid.
- En økonomisk levetid på 15 år er ikke urealistisk, hvilket Energiklagenævnet blandt andet har stadfæstet i sine afgørelser af 13. april 2018 og 9. maj 2018 vedrørende fjernvarmeprojekter i Sønderborg og Skive.
- Der er et betydeligt overlap mellem den dokumentation, der blev fremlagt i Skive-sagen, og som Energiklagenævnet ikke fandt tilstrækkelig, og den dokumentation, som klager har fremlagt i denne sag.

- Partsindlæg fra andre sager er ikke egnet som dokumentation for, hvorvidt en given forudsætning er realistisk eller ej. Der kan være et utal af årsager til, at man i andre sager har anvendt en anden levetid.

2. Gaskedlers udskiftningstakt:

- Den anvendte udskiftningstakt i projektforslaget er baseret på gaskedlernes faktiske alder i projektområdet samt levetiden på 15 år. Oplysningerne er baseret på de tidspunkter for installation af gaskedlerne, som klager har oplyst. Denne beregningsmetode er tidligere anerkendt af Energiklagenævnet, jf. Energiklagenævnets afgørelse af 5. maj 2015 (j.nr. 1021-14-45).
- En jævn udskiftning af gaskedlerne harmonerer ikke med forudsætningerne om gaskedlernes økonomiske levetid, som nødvendigvis må forudsætte, at kedlerne udskiftes, når levetiden er nået. Det er således realistisk at antage, at forbrugerne vil skifte naturgaskedel, når det bliver rentabelt.
- Såfremt kedlerne forudsættes udskiftet med 1/20 eller 1/15 om året, tages der ikke højde for de faktiske lokale forhold i projektområdet, herunder oplysningerne om gaskedlernes faktiske alder. Dette er i strid med Energistyrelsens udtalelser og Energiklagenævnets praksis, hvorefter beregningerne i et projektforslag så vidt muligt skal afspejle de faktiske, lokale forhold.
- Der kan være mange årsager til, at der i projektområdet er kedler, som i dag er mere end 15 år gamle, og hvis økonomiske levetid derfor er udløbet, uden at kedlerne er blevet skiftet. Baggrunden for, at naturgasforbrugerne i de energidistrikter, som er omfattet af projektforslaget, ikke har udskiftet deres naturgaskedler, kan fx meget vel være, at Næstved Fjernvarme i de sidste mange år har arbejdet på en konvertering af størstedelen af energidistrikterne til fjernvarme. Der til kommer, at de pågældende kedler fra 1980'erne og 1990'erne måske ikke er i brug eller kun bruges ganske lidt.
- I referencescenariet, hvor forudsætningen er, at områderne ikke vil blive fjernvarmeforsynet, er det derimod realistisk at lægge til grund, at de pågældende forbrugere, som har kedler med en alder på mere end 15 år, vil udskifte dem til nye og økonomisk mere fordelagtige kedler.
- Da de to scenarier er helt forskellige, er det ikke en regne- eller metodefejl, at udskiftningshastigheden i projektet og referencen er forskellige.
- Der er i reference- og projektscenariet taget udgangspunkt i det samme område med samme antal varmekonsumenter, nemlig hele pro-

jektområdet. I referencen er der i 2018 399 almindelige naturgaskunder i projektområdet, der reinvesterer i naturgaskedler. I projektet er der i 2018 99 almindelige naturgaskunder i projektområdet, der investerer i fjernvarmeunits. Grunden til, at der er en forskel på 300 kedeludskiftninger, er ikke, at der i projektet tages udgangspunkt i et mindre område end i referencen. Forskellen skyldes, at det må forventes, at de 300 almindelige naturgaskunder i projektscenariet, som ved at fjernvarmen er nært forestående, venter med at udskifte deres kedel til fjernvarmen er udrullet i disse naturgaskunders område.

- Ifølge den artikel om gaskedlers naturlige overlevelse, som klager henviser til, skal man lave en beregning/prognose over udskiftningen af gaskedlerne, som tager udgangspunkt i den faktiske aldersfordeling af gaskedlerne i det pågældende projektområde. Artiklen dokumenterer således ikke, at en jævn udskiftningshastighed på 1/20 er retvisende. Tværtimod understøtter artiklen den i projektforslaget anvendte metode, hvor udskiftningen netop er baseret på kedlernes faktiske aldersfordeling.
- Det beror på en tilfældighed, at klagers anvendte udskiftningshastighed ligger tæt op af den beregnede udskiftningshastighed i artiklen. Den lave udskiftningshastighed, som klager når frem til i artiklen, skyldes, at beregningen er baseret på et stort forsyningsområde, hvor man således har en jævn aldersfordeling på gaskedlerne. Forsyningsområdet i Næstved er væsentligt mindre, og området er præget af mange gamle gaskedler, hvilket især skyldes, at mange har afventet udskiftning grundet planerne om udrulningen af fjernvarme i området.
- I Skive-afgørelsen af 9. maj 2018 blev det gjort gældende – i lighed med hvad klager har gjort gældende i denne sag – at gaskedlerne i referencen skulle udskiftes jævnt med 5,5 % pr. år. Synspunktet blev ikke taget til følge af Energiklagenævnet.
- I Sønderborg-afgørelsen, hvor det blev gjort gældende, at en udskiftning af alle gaskedler, der er ældre end 15 år i det første år, ikke var realistisk, og at der i stedet måtte forventes en jævn udskiftning, blev dette heller ikke taget til følge af Energiklagenævnet.
- Udtalelsen fra Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, som er indhentet af klager, kan ikke tillægges betydning ved sagen, da den er indhentet uden kontradiktion og ikke udgør en autoritativ vejledende udtalelse.
- Såfremt korrespondancen måtte blive inddraget, skal det bemærkes, at den ikke ses at afvise Næstved Fjernvarmes begrundelse for ikke at anvende samme udskiftningstakt for gaskedler i reference- og projektscenariet.

- På baggrund af skønsmandens svar på spørgsmål 3 i Helsingørdommen lagde retten til grund, at det måtte anses for en metodisk fejl, når der i projektforslaget forudsattes samme udskiftningstakt af gaskedler i referencescenariet og i projektscenariet, hvilket understøtter projektforslagets forudsætninger.
- Først og fremmest følger det forudsætningsvist af dommen, at der i referencen skal tages udgangspunkt i alderssammensætningen og levetiden for gaskedlerne. Beregningen af den samfundsøkonomiske omkostning ved udskiftning af gaskedlerne i referencen skal således ikke ske med en lige stor andel om året, som anført af klager. Retten udtalte således, at en lineær udskiftning kun kan anvendes, hvis der ikke foreligger oplysninger om gaskedlernes faktiske alder og forventede levetid. Derudover fremgår det helt generelt, at udskiftningstakten i reference- og projektscenariet ikke kan forudsættes at være den samme.
- Skønsmanden anførte i Helsingør-sagen, at det er rimeligt at antage en forceret udskiftning, når der foreligger et økonomisk incitament til at konvertere til fjernvarme. Der er ikke reelle begrundelser for, at et økonomisk incitament ikke tilsvarende kan medføre en forsinket udskiftning i projektscenariet.
- Så længe en naturgaskedel ikke har nået sin tekniske levetid, må en økonomisk rationel naturgasforbruger forventes at afvente udskiftningen af sin gaskedel med henblik på at konvertere til fjernvarme, såfremt forbrugeren herved opnår en besparelse i forhold til at geninvestere i en ny kedel.
- Skønsmandens svar vedrørende konverteringstakten vedrører ikke den tekniske levetid for gaskedler, men derimod den faktiske/økonomiske levetid. Skønsmanden anførte, at udskiftningen af kedler i referencen bør følge en naturlig takt, som afhænger af kedlernes (økonomiske) levetid og alderssammensætning. Dette udelukker, at der kan antages at ske jævn udskiftning af gaskedlerne i referencen, når alderssammensætningen kendes – medmindre alderssammensætningen viser, at der hvert eneste år er sket en tilsvarende jævn installation af gaskedler.
- Det kan altså i projektets forudsætninger retvisende lægges til grund, at forbrugere, der har kedler af samme alder, vil udskifte kedlerne, når den økonomiske levetid er udløbet. Den økonomiske levetid er udtryk for den gennemsnitlige alder, hvor det økonomisk giver mening at udskifte naturgaskedlen. Nogle forbrugere vil skifte før, mens andre vil skifte efter udløbet af denne levetid – disse udsving indgår netop i en gennemsnitlig økonomisk levetid.
- Såfremt Helsingør-sagen lægges til grund i denne sag, som anført af

klager, må det også lægges til grund, at der ikke skal indregnes øgede omkostninger som følge af udskydelse af udskiftningen af nogle kedler. Skønsmanden lagde til grund, at drift- og vedligeholdelsesomkostninger ikke stiger efter kedlens 10. år.

- I forhold til spørgsmålet om behov for midlertidig varmforsyning skal det bemærkes, at tilslutningstakten i tidligere projekter har været så høje, at der ikke har været behov for midlertidige forsyninger.

3. Omkostninger til produktion af fjernvarme:

- AffaldPlus har tilkendegivet, at de fornødne affaldsmængder kan skaffes. I det omfang, der måtte være behov for yderligere affald, kan dette behov enten opfyldes ved anskaffelse af dansk eller udenlandsk affald.
- Anvendes dansk affald til opfyldelse af det forøgede varmebehov, vil dette ikke medføre negative samfundsøkonomiske konsekvenser. Dansk affald vil alligevel skulle afbrændes uden hensyn til et større varmebehov, og omkostningen for den øgede mængde dansk affald vil derfor mest retvisende skulle sættes til 0 kr.
- Hvis det måtte blive nødvendigt at importere affald til opfyldelse af varmebehovet, vil samfundsøkonomien samlet set ikke blive påvirket negativt. Såfremt de forøgede omkostninger skal medregnes, må de tilsvarende forøgede indtægter også medregnes. Den behandlingspris, der modtages for afbrænding af det importerede affald, vil overstige merudgifterne fra både den øgede forbrænding og emission. I givet fald påvirkes samfundsøkonomien positivt, jf. også rapport fra EA-Energianalyse fra april 2016.¹¹
- Det kan endvidere tilføjes, at der i en kronik i Ingeniøren fra 2018¹² fremgår, at prisen for behandling af affald nu er på mellem 400 og 550 kr./ton. Indregning af dette beløbsområde vil kun forbedre samfundsøkonomien yderligere ved indregning af importeret affald i projektforslaget.
- NIRAS henviser til en varmepris, som indeholder såvel variable som faste omkostninger. Næstved Fjernvarme betaler i dag denne pris. De faste omkostninger, der betales over denne pris, afholdes allerede og skal derfor ikke afholdes igen ved betaling for det øgede varmeaftag. Det øgede varmeaftag vil ikke medføre en forøgelse af de faste omkostninger.

¹¹ Kilde: http://www.ea-energianalyse.dk/reports/1603_el_fjernvarme_affaldsforbraending_import.pdf

¹² Kilde: <https://ing.dk/artikel/kronik-liberalisering-affaldsforbraending-vil-ikke-saenkeprisen-210672>

- Den i projektforslaget anvendte varmepris på 27 kr./GJ er således udtryk for den marginale varmepris, der dækker de variable meromkostninger i forbindelse med et øget varmeaftag. AffaldPlus har ikke haft indvendinger imod denne pris, og prisen kan derfor lægges til grund.
- AffaldPlus skal i nogle tilfælde have kompensationsbetaling ved bypass-produktion. Dette har dog ikke væsentlig betydning for selskabsøkonomien for de nye områder og har derfor ikke givet anledning til at justere de selskabsøkonomiske beregninger.
- Det skal bemærkes, at bypass-produktion kun vil være relevant i de koldeste perioder i året, hvor varmebehovet overstiger AffaldPlus' varmekapacitet på 44 MW ved kraftvarmedrift. Når dette er tilfældet, kan AffaldPlus levere naturgasbaseret varme i stedet for at dække varmebehovet ved bypass-produktion.
- COWI har på baggrund af sin analyse vurderet, at det er sandsynligt, at der kan skaffes de fornødne mængder dansk eller importeret affald i hele planperioden for projektforslaget. Dette understøttes endvidere af, at AffaldPlus over for COWI har udtalt, at der er rigelige mængder affald de næste 20-30 år.
- Det vurderedes ligeledes af COWI, at projektet ikke vil medføre meromkostninger til fremskaffelse af affald, da affaldet ikke fremskaffes på bekostning af andre anlæg. Tværtimod bliver der mangel på kapacitet til forbrænding af dansk affald i en stor del af projektperioden (fra og med 2026 og frem). I de dele af projektperioden, hvor der er behov for import af affald (indtil 2026), vil forbrænding af importeret affald medføre en samfundsøkonomisk gevinst.
- AffaldPlus har på COWI's forespørgsel bekræftet, at behandlingspriser for importeret affald overstiger 300 kr./ton. Disse kan dog ikke fremlægges af AffaldPlus som følge af fortrolighed ift. aftaleparterne.
- Da det derfor må lægges til grund, at en importindtægt på i hvert fald 300 kr./ton er retvisende, vil forbrænding af importeret affald medføre en samfundsøkonomisk gevinst. Energiklagenævnet bør i sin vurdering af projektets samlede samfundsøkonomi inddrage det forhold, at denne gevinst ikke er indregnet i projektets samfundsøkonomiske beregninger.
- COWI har foretaget en genberegning af samfundsøkonomien, hvor der leveres naturgasbaseret varme frem for yderligere affaldsvarme ved bypass-produktion, når varmebehovet overstiger 44 MW. Dette medfører en reduktion i samfundsøkonomien på 6 mio. kr. i forhold til COWI's beregninger af 14. januar 2019, der tog højde for en gen-

nemsnitlig levetid for forbrugeres naturgaskedler på 18 år. Dermed udviser projektet fortsat en samfundsøkonomisk fordel på 20 mio. kr.

- Projektet forudsætter ikke ændringer i AffaldPlus' anlæg. AffaldPlus vil drive anlæggene og levere fjernvarme uafhængigt af projektet, og et eventuelt behov for levetidsforlængelse vil således bestå, uanset om projektet gennemføres eller ej. Levetidsforlængelse af Affald-Plus' anlæg er således ikke en følge af projektet, og omkostningerne hertil skal derfor ikke indgå i projektforslagets samfundsøkonomiske beregninger.

5. Næstved Kommunes bemærkninger

Næstved Kommune har navnlig fremsat følgende bemærkninger til klagen:

1. Gaskedlers levetid:

- Det er i projektforslaget argumenteret for, hvorfor der benyttes en økonomisk levetid på 15 år. Projektforslagsstiller har efterfølgende gennem en kommentering af klagers høringssvar uddybet argumentationen. Næstved Kommune finder det korrekt, at benytte den økonomiske levetid og ikke den tekniske levetid.
- Der er i projektforslaget foretaget følsomhedsberegninger for en levetid på 20 år for gaskedler. I dette tilfælde vil samfundsøkonomien stadig være positiv, så projektforslaget anses for at være robust.
- Fastsættelsen af de 15 år som økonomisk levetid vurderes inden for det acceptable spænd, og idet følsomhedsanalyserne ved en variation i denne udviser robusthed i samfundsøkonomien, er det acceptabelt.

2. Udskiftningstakt for gaskedler:

- Den benyttede metode i projektforslaget tilsiger, at gaskedler udskiftes, når de når en levetid på 15 år. For at være tro mod metoden, vil det dermed sige, at alle kedler, som er over 15 år, skal udskiftes. Dette uagtet om der rent faktisk er udrullet fjernvarme eller ej.
- Hvor fjernvarmen ikke er udrullet endnu, vil gaskedlerne blive udskiftet med nye gaskedler. Derfor vil der også blive udskiftet flere gaskedler, end der befinder sig i områder, hvor fjernvarme på pågældende tidspunkt er udrullet.
- Det er ikke korrekt, når klager hævder, at referencesituationen er en "uændret situation". Referencesituationen er den situation, der vil være, såfremt projektet ikke gennemføres, dvs. gaskedler udskiftes i takt med deres levetid over de næste 20 år. Det er derfor heller ikke korrekt, når klager hævder, at udskiftning af gaskedler kun skal ske i

områder, der konverteres til fjernvarme. Klager sammenblander projektsituation og referencesituation.

- Tro mod valg af metode fra projektforslagsstiller, er der som sådan ikke en metodisk fejl i udskiftningsstakten. Metodemæssigt er det valgt at sige, at alle kedler, der er ældre end den økonomiske levetid på 15 år, udskiftes, når de er ældre end disse 15 år.
- Som konsekvens heraf udskiftes alle kedler i hele området, som er mere end 15 år gamle – metodetro i år 1. I praksis vil disse udskiftninger dog ske mere spredt over måske 5 år. Fordeles reinvesteringen af disse mange kedler over f.eks. 5 år, medfører det en ændring på nogle få millioner i samfundsøkonomien.
- Argumentet om, at kedler, som udskiftes to gange i planperioden, vægter meget tungt, vurderes ikke at være korrekt, idet der i disse situationer altid regnes med en scrapværdi af den senest udskiftede kedel pga. dens restlevetid. Det er dog korrekt, at tidlig udskiftning vægter relativt tungere end kedler, som udskiftes senere.
- Næstved Kommune er ikke enig i, at klagers betragtninger om, at udskiftningsstakt og metode herfor er grundigere dokumenteret end projektforslagets beregninger.
- I projektforslaget benyttes der faktisk, konkret viden om kedlernes alder. Tilgangen er baseret på installationsåret, som oplyst af klager. Næstved Kommune mener, at dette er en korrekt tilgang.
- Da der findes konkret viden om kedlernes alder, bør denne benyttes. Dette vurderes at være mere retvisende end klagers forslag, hvor det antages, at der skiftes lige mange kedler hver år, og dermed ses bort fra konkret viden om kedlernes faktiske alder.
- Projektforslagsstiller har valgt metodemæssigt at antage en udskiftning af gaskedler overalt, hvor den økonomiske levetid opnås eller allerede er opnået. Dette sker på basis af en faktisk viden om alderen på kedlerne. Det er metodemæssigt mere korrekt frem for udskiftning af 1/20 hvert år, som klager argumenterer for, når den faktiske viden om gaskedlernes alder kendes.
- Idet følsomhedsberegningerne udviser robusthed i samfundsøkonomien over for ændringer i investeringsbehov og varmegrundlag, anses metoden og dens forudsætninger for at være acceptabel til trods for, at den faktiske udskiftning ikke måtte ske lige på dagen for den enkelte gaskedels levetid.
- I praksis kan det ikke afvises, at nogle borgere vil udskyde udskiftningen af deres gaskedel, hvis de var vidende om, at der blev udrul-

let fjernvarme i deres område inden for et par år. Dette tages der højde for i projektforslaget ved at udføre en række følsomhedsberegninger for bl.a. varmebehov og investeringsbehov. Disse vil give en indikation af konsekvenserne ved en langsommere udskiftning end antaget.

- Projektforslaget er robust over for de enkelte følsomhedsberegninger, og derfor vurderes eventuelle usikkerheder ikke at have en konsekvens for den positive samfundsøkonomi.
- Projektet indebærer ikke tilslutningspligt, da værket har fravalgt dette, men havde dette været tilfældet, ville der være tale om en 100 % udskiftning, når tilslutningspligten indtræder.
- Kommunen støtter op omkring projektet, da det understøtter kommunens klima- og varmeplan. Kommunens aktiviteter i den forbindelse vil sandsynligvis understøtte en øget udskiftningstakt.

3. Omkostninger til produktion af fjernvarme:

- Projektforslagets beregninger om den marginale varmeproduktion og dennes fordeling hen over året bygger på en EnergiPro-model, som vurderes mere retvisende en NIRAS' overslagsberegninger.
- Projektforslaget medtager drifts- og vedligeholdelsesomkostninger for produktion af den naturgasbaserede varme, men ikke for varmen fra affaldsforbrændingen. Drifts- og vedligeholdelsesomkostningen tillægges sædvanligvis affaldsbehandlingen, og er hermed dækket ind under behandlingsprisen. Under alle omstændigheder kan værdien i teknologikataloget ikke bruges som marginal meromkostning, der bør henføres til varmeproduktionen. De af NIRAS anførte 16,6 mio. kr. i samfundsøkonomi er således ikke retvisende.
- NIRAS' supplerende bemærkninger indeholder ikke dokumentation for nødvendigheden af importeret affald eller eventuelle priser for behandling heraf.
- Kommunen har indhentet udtalelse fra AffaldPlus om, at den nuværende leveringskapacitet og en fortsat leverance med effekt på 52 MW ikke kræver investeringer eller øget tilførsel af brændsel.
- Årsagen hertil er, at bestyrelsen i AffaldPlus i oktober 2016 besluttede, at behandlingskapaciteten på anlægget i Næstved skal udnyttes maksimalt, hvilket er sket efterfølgende. Derfor er der ikke behov for, at der tilføres forøgede mængder brændsel, da anlæggets kapacitet allerede udnyttes fuldt ud.
- Kommunen vurderer derfor også, at der ikke er yderligere behov for

at drøfte konsekvenser for brug af øgede affaldsmængder, emissioner ved import af affald etc. i forhold til dette projektforslag.

- Projektforslaget viser en positiv selskabsøkonomi på ca. 74 mio. kr. over perioden. NIRAS påpeger en mulig større kompensationsbetaling for bypass af turbinen, men det er ikke af en størrelsesorden, som flytter konklusion eller samfundsøkonomi for projektforslaget.
- CO₂-emissioner og den miljømæssige kvantificering heraf fra affaldsbaseret brændsel medregnes i de samfundsøkonomiske omkostninger. Dette gælder uanset, hvorfra affaldet kommer. NIRAS' beregninger af ekstra miljømæssige omkostninger ved importeret affald er derfor ikke relevant.

6. Retsgrundlaget

Retsgrundlaget fremgår af bilag til denne afgørelse.

7. Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Næstved Kommune skal ved godkendelse af projektforslaget påse, at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. projektbekendtgørelsens § 6, jf. § 1 i varmemforsyningsloven¹³ og § 26, stk. 2, i projektbekendtgørelsen.

Til brug for kommunalbestyrelsens godkendelse af projektet skal projektansøgere, jf. projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 9 og 10, udarbejde en samfundsøkonomisk vurdering og analyse af relevante scenarier. Projektansøgeren skal således dokumentere, at det projekt, der søges godkendt, er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt i forhold til referencen og relevante alternativer.

På baggrund af oplysningerne i projektforslaget samt andre relevante oplysninger skal kommunalbestyrelsen foretage en konkret vurdering af forholdene ved det omhandlede projektforslag. Vurderingen bør i videst mulig omfang afspejle de reelle, faktiske forhold ved gennemførelse af det konkrete projektforslag. Da projektet oftest vil strække sig over en årrække, vil kommunens vurdering af projektet dog i sagens natur som oftest også indebære et skøn over, hvilke beregningsforudsætninger der forventes at være mest retvisende for perioden.

Næstved Kommune har ved den påklagede afgørelse lagt til grund, at projektet giver et samfundsøkonomisk overskud på 34 mio. kr. i forhold til referencen med fortsat naturgasforsyning af området.

Klager har over for Energiklagenævnet gjort gældende, at en række af de forudsætninger, der er lagt til grund for Næstved Kommunes vurdering af

¹³ Lovbekendtgørelse nr. 523 af 22. maj 2017 af lov om varmemforsyning med senere ændringer, der var gældende på det tidspunkt, hvor Næstved Kommune traf afgørelse. Lovbekendtgørelsen er i dag erstattet af lovbekendtgørelse nr. 64 af 21. januar 2019.

projektet, ikke er realistiske.

De enkelte klagepunkter er behandlet nedenfor.

Gaskedlers levetid

Det er Energiklagenævnets opfattelse, at der ved vurderingen af gaskedlers levetid skal tages udgangspunkt i den økonomiske levetid. Herved forstås den alder, en gaskedel har, når der for varmemeforbrugeren er et økonomisk incitament til at udskifte gaskedlen.

Den økonomiske levetid for en gaskedel afhænger således af, hvornår det samlet set kan betale sig for varmemeforbrugeren at udskifte kedlen, fordi omkostninger til drift og vedligehold, brændselspris mv. gør det dyrere at beholde kedlen, end at udskifte den. Flere forskellige faktorer kan spille ind, når den økonomiske levetid for gaskedler skal vurderes i forbindelse med et konkret projektforslag. Den økonomiske levetid for en gaskedel afhænger ikke alene af teknologien og kedlens alder, men eksempelvis også af omkostningerne ved de alternative forsyningsformer. Den økonomiske levetid vil således typisk også variere fra område til område, ligesom det for forskellige projekter kan være rimeligt at regne med forskellige forventninger til kedlers økonomiske levetider.

I det godkendte projektforslag er der regnet med en forudsætning om en levetid for gaskedler på 15 år. Dette er ifølge projektforslaget baseret på, at det ikke umiddelbart er muligt at tegne serviceaftaler på naturgaskedler med tilhørende reservedelsdækning, når gaskedlerne når en vis alder, og at reservedelsdækningen normalt ophører, inden gaskedlen er 15 år gammel. Der henvises endvidere til, at NIRAS i notat af 2. februar 2015 vedrørende gaskedlers gennemsnitlige levetid og udskiftningshastighed har anført, at kondenserende gaskedler har en gennemsnitlig levetid på ca. 13 år. Endelig bemærkes det i projektforslaget, at der er anvendt en levetid på 20 år for fjernvarmeunits, hvorved forskellen på levetid for gaskedler og fjernvarmeunits i projektforslaget svarer til forskellen imellem teknologikatalogets forudsætninger omkring de tekniske levetider for henholdsvis naturgasfyr og fjernvarmeunits.

Klager har derimod gjort gældende, at teknologikatalogets værdier for gaskedlers levetider skal anvendes og henviser samtidig til en række artikler og undersøgelser, der understøtter en levetid på 18-19 år.

Energiklagenævnet bemærker, at værdierne i teknologikataloget er udtryk for naturgaskedlers tekniske levetid. Som ovenfor nævnt finder Energiklagenævnet, at det ved den samfundsøkonomiske vurdering af et projektforslag er mere relevant at forholde sig til den økonomiske levetid for gaskedler, idet denne siger noget om, hvornår forbrugerne kan forventes at udskifte deres gaskedler.

Det er Energiklagenævnets vurdering, at de af klager fremlagte undersøgel-

ser, artikler mv. ikke er af en sådan beskaffenhed, at det er tilstrækkeligt sandsynliggjort, at projektet hviler på urealistiske forudsætninger med hensyn til gaskedlers levetid.

Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at projektforslaget i denne sag bygger på en række faglige vurderinger og forudsætninger, som ikke kan tilsidesættes, alene fordi klager mener, at andre faglige vurderinger er mere retvisende.

Det forhold, at værkets rådgiver, COWI, i andre sammenhænge har anvendt længere levetider for gaskedler, kan ikke tillægges betydning ved vurderingen af nærværende sag. Der kan således være forskellige årsager til, at COWI konkret har anvendt længere levetider for gaskedler i forbindelse med andre projekter.

Klager har således ikke dokumenteret, at de faktiske forhold omkring projektet i Næstved gør, at det er urimeligt at indregne en forudsætning om en levetid for gaskedler på 15 år.

Energiklagenævnet bemærker endvidere, at det fremgår af projektforslagets følsomhedsanalyser, at projektet fortsat vil have en positiv samfundsøkonomi, hvis der anvendes en levetid på 20 år for gaskedler. Projektet vil således stadig være samfundsøkonomisk mest fordelagtigt, såfremt en levetid på 20 år blev lagt til grund.

Energiklagenævnet kan derfor ikke give klager medhold i dette klagepunkt.

Gaskedlers udskiftningstakt

I projektforslaget er der for referencen med fortsat naturgasforsyning regnet med en udskiftningstakt for gaskedler, der er baseret på de af gasselskabet oplyste tidspunkter for installation af gaskedlerne i området. Der indregnes udskiftning af naturgaskedlerne i takt med, at de når den forudsatte økonomiske levetid på 15 år.

Klager har gjort gældende, at det ikke er realistisk at indregne udskiftning af samtlige gaskedler, der har nået den økonomiske levetid på 15 år, idet dette blandt andet vil medføre en stor udskiftning af ældre gaskedler i projektets første år. Klager mener i stedet, at der skal indregnes en jævn udskiftningstakt. Klager har endvidere gjort gældende, at der ikke er symmetri i sammenligningen imellem projekt og reference, og at der også i projektscenariet skal indregnes udskiftning af gaskedler.

Det er Energiklagenævnets vurdering, at de af klager fremlagte argumenter ikke er af en sådan beskaffenhed, at det er tilstrækkeligt sandsynliggjort, at projektet hviler på urealistiske forudsætninger med hensyn til udskiftningstakten for gaskedler.

Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at en udskiftningstakt, der føl-

ger gaskedlers levetid samt den faktiske aldersfordeling iblandt kedlerne i området, er rimelig og sagligt begrundet. Energiklagenævnet har derfor ikke fundet anledning til at tilsidesætte den i projektforslaget anvendte udskiftningstakt til fordel for anvendelse af den af klager foreslåede jævne udskiftningstakt.

For så vidt angår symmetrien i sammenligningen imellem projekt og reference er Energiklagenævnet enig med klager i, at de belyste alternativer skal være sammenlignelige. Projektafgrænsningen, herunder varmebehovet samt antallet og typen af varmemeforbrugere, skal således være den samme i hvert af de belyste alternativer.

Det er Energiklagenævnets forståelse af projektforslaget, at reference og projekt energimæssigt belyses for energidistrikter svarende til fjernvarmeudbygningen, idet begge alternativer således eksempelvis er belyst for et nettovarmebehov hos almindelige naturgaskunder på 1.630 MWh i 2018. Der er derimod for 2018 alene indregnet investering i 99 fjernvarmeunits i projektscenariet, hvorimod der er indregnet investering i 399 nye gaskedler i referencen. Værket har forklaret denne afvigelse med, at det ikke forventes, at der er forbrugere, der vil investere i ny naturgaskedel i den periode, hvor de venter på, at fjernvarmen bliver udrullet til deres område.

Energiklagenævnet bemærker hertil, at det kan være rimeligt at indregne forskellige udskiftningstakter i henholdsvis reference og projekt, idet der er tale om to forskellige situationer. Konkret kan Energiklagenævnet tilslutte sig den i projektforslaget indregnede forskel på investeringerne i reference og projekt. Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at det konkrete projekt i Næstved har været længe undervejs, hvorfor forbrugerne længe har vidst, at der var et fjernvarmeprojekt undervejs. Det er således ikke urealistisk at antage, at forbrugere, der ellers ville udskifte deres naturgasfyr, i projektscenariet afventer udrulningen af fjernvarmen. Ligeledes er det ikke urealistisk at antage, at forbrugere, der i årevis har afventet udrulningen af fjernvarmen, i referencesituationen, hvor der ikke etableres fjernvarmeforsyning, vil investere i nyt naturgasfyr.

Energiklagenævnet kan derfor ikke give klager medhold i dette klagepunkt.

Omkostninger til produktion af fjernvarme

Klager har gjort gældende, at der er en række forudsætninger vedrørende projektscenariet, der ikke er retvisende, herunder vedrørende udgifter til brændsel, prisen for varme leveret af AffaldPlus samt den eksisterende varmeproduktionskapacitet hos AffaldPlus.

Det er Energiklagenævnets vurdering, at de af klager fremlagte argumenter ikke er af en sådan beskaffenhed, at det er tilstrækkeligt sandsynliggjort, at projektet hviler på urealistiske forudsætninger med hensyn til omkostningerne til produktion af varme.

Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at Næstved Fjernvarme har oplyst, at de fornødne affaldsmængder kan skaffes, og at man i det omfang, der måtte være behov for yderligere affald, enten vil kunne anskaffe dansk eller udenlandsk affald. Dansk affald vil ikke medføre negative samfundsøkonomiske konsekvenser, idet affaldet alligevel vil skulle afbrændes uden hensyn til et større varmebehov. Hvis det måtte blive nødvendigt at importere affald til opfyldelse af varmebehovet, har Næstved Fjernvarme oplyst, at indtægterne forbundet hermed vil være større end udgifterne, herunder udgifterne forbundet med øget emission, hvorfor samfundsøkonomien samlet set ikke vil blive påvirket negativt.

Energiklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at det øgede aftag af varme fra AffaldPlus ikke vil medføre en forøgelse af de faste omkostninger, der allerede betales i dag. Det er derfor Energiklagenævnets vurdering, at den marginale varmepris på 27 kr./GJ, der er oplyst af Næstved Fjernvarme, kan lægges til grund ved vurderingen af projektforslaget.

Derudover har Energiklagenævnet lagt vægt på, at bypass-produktion kun vil være relevant i de koldeste perioder i året, hvor varmebehovet overstiger AffaldPlus' varmekapacitet på 44 MW ved kraftvarmedrift.

Endelig har Energiklagenævnet lagt vægt på, at eventuelle levetidsforlængelser af AffaldPlus' anlæg må forventes at skulle gennemføres, uanset om projektet gennemføres eller ej. Omkostningerne hertil skal derfor ikke indgå i projektforslagets samfundsøkonomiske beregninger.

Energiklagenævnet kan derfor ikke give klager medhold i dette klagepunkt.

8. Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet stadfæster Næstved Kommunes afgørelse.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 6. november 2019.

Energiklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

Afgørelsen er truffet i henhold til projektbekendtgørelsens § 32, jf. varmforsyningslovens § 26, stk. 1.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Søgsmål til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter varmforsyningsloven eller de regler, der udstedes efter loven, skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. varmforsyningslovens § 26, stk. 4.

Afgørelsen offentliggøres på hjemmesiden www.naevneneshus.dk under

menupunktet Nævnene > Energiklagenævnet > Tidligere afgørelser.

På nævnets vegne

Peter Ulrik Urskov
Nævnsformand

Line Holst Juhl
Fuldmægtig, cand.jur.

Afgørelsen er sendt til:
Evida
Næstved Fjernvarme A.m.b.a.
Næstved Kommune
I/S AffaldPlus

Bilag

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

§ 1. Lovens formål er at fremme den mest samfundsøkonomiske, herunder miljøvenlige, anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand og inden for disse rammer at formindske energiforsynings afhængighed af fossile brændsler.

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

Uddrag af bekendtgørelse nr. 825 af 24. juni 2016 om godkendelse af projekter for kollektive varmemforsyningsanlæg:

§ 6. Kommunalbestyrelsen skal anvende forudsætningerne i dette kapitel ved behandling af projekter for kollektive varmemforsyningsanlæg. Kommunalbestyrelsen skal desuden i overensstemmelse med § 1 i lov om varmemforsyning og § 26, stk. 2, i denne bekendtgørelse sørge for, at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. dog § 10, stk. 2, og § 17, stk. 5-7.

...

§ 23. Ansøgning om godkendelse af projekter (projektforslag) for kollektive varmemforsyningsanlæg skal være skriftlig og ledsaget af følgende oplysninger i det omfang, som er nødvendigt for kommunalbestyrelsens vurdering af projektet:

...

9) Energi- og miljømæssige vurderinger samt samfunds- og selskabsøkonomiske vurderinger.

10) Samfundsøkonomisk analyse af relevante scenarier. For projektforslag, der vedrører etablering eller udvidelse af varme- eller naturgasdistributionsnet, anses individuel forsyning for et relevant scenarium.

...

§ 26. Forinden kommunalbestyrelsen kan meddele godkendelse, skal kommunalbestyrelsen foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Vurderingen skal ske på baggrund af

1) planlægningen efter kapitel 2,

2) de bestemmelser, der er fastsat i kapitel 3,

3) de samfundsøkonomiske analyser, der er nævnt i 23, stk. 1, nr. 10, og

4) de bemærkninger, der er modtaget efter § 25.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal ved vurderingen påse, at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. dog § 10, stk. 2, og § 17, stk. 5-7.