

(Varmeforsyning)

Frederiksborggade 15
1360 København K

Besøgsadresse:
Linnésgade 18, 3. sal
1361 København K

Tlf 3395 5785
Fax 3395 5799

www.ekn.dk
ekn@ekn.dk

KLAGE FRA Naturgas Fyn Distribution A/S
OVER Kerteminde Kommunes afgørelse af 3. februar 2010
OM Godkendelse af projektforslag om udvidelse af fjernvarmeforsyningsområdet i Munkebo.

5. januar 2011
J.nr 1021-10-7-21
ALP –EKN

NÆVNETS Nævnformand, dommer Poul K. Egan
SAMMEN- Professor, dr.scient.adm. Ole Jess Olsen
SÆTNING Professor, dr.jur. Jens Fejø
I SAGEN Direktør Per Søndergaard
Professor, cand.jur. og Ph.D. Birgitte Egelund Olsen

NÆVNETS Kerteminde Kommunes afgørelse af 3. februar 2010 stadfæ-
AFGØRELSE stes.

Energiklagenævnet har den 16. marts 2010 fra Kerteminde Kommune modtaget Naturgas Fyn Distribution A/S' klage af 2. marts 2010 over kommunens afgørelse af 3. februar 2010. Ved afgørelsen godkendte Kerteminde Kommune et projektforslag fra Kerteminde Forsyning A/S (herefter benævnt Kerteminde Forsyning) om udvidelse af fjernvarmeforsyningsområdet i Munkebo til forsyning af otte kommunale ejendomme beliggende i et område udlagt til opvarmning med individuel naturgasforsyning.

Naturgas Fyn Distribution A/S (herefter benævnt klager) er et helejet datterselskab under Naturgas Fyn A/S, der ejes af Naturgas Fyn I/S, hvor Kerteminde Kommune er en af otte interessenter. Klager distribuerer naturgas til ca. 35.000 kunder på Fyn, herunder de otte ejendomme, der er omfattet af projektforslaget, samt yderligere ca. 250 husstande i lokalområdet i Munkebo.

Det bemærkes, at sagen tidligere har haft Energiklagenævnets journalnummer (j.nr.) 1021-261, men at sagen har fået nyt j.nr. i oktober 2010 i forbindelse med en ny journalperiode. Sagen har nu j.nr. 1021-10-7.

Sagens baggrund

Kerteminde Forsyning er tilsluttet transmissionsnettet fra Fynsværket, der leverer varmen til Kerteminde Forsynings forsyningsområde. Kerteminde Forsyning driver selv et kedelanlæg i Munkebo med en maksimal varmeeffekt på 11,0 MJ/s fordelt på to produktionsenheder med en effekt på 7,3 MJ/s og 3,7 MJ/s. Varmen produceres på henholdsvis naturgas og fyringsgasolie. Der er efter det oplyste normalt ingen produktion på kedelcentralen i Munkebo, der alene anvendes som spids- og reservelast enhed.

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Kerteminde Forsyning har fremsendt et projektforslag af 24. september 2009, der er udarbejdet for forsyningen af Cowi A/S, til Kerteminde Kommune til godkendelse. Projektforslaget vedlægges som **bilag 1**. Projektforslaget omhandler en udvidelse af fjernvarmeforsyningsområdet i Munkebo til fremover også at omfatte otte kommunalt ejede ejendomme, der er beliggende i et område i Munkebo, der efter den lokale varmeplan er udlagt til forsyning med individuel naturgas. De otte ejendomme anvendes af kommunen til institutionsbrug: Skoler, fritidscenter, plejecenter m.v. Ejendommene har et opvarmet areal på i alt ca. 22.300 m² og et samlet årligt varmebehov på ca. 3.600 MWh. Ejendommene varmforsynes i dag med individuel naturgas. Projektforslaget indebærer, at de 8 ejendomme fremover kan forsynes med fjernvarme fra Kerteminde Forsyning, der leveres fra Fynsværket. Der pålægges ikke tilslutnings- og forblivelsespligt til fjernvarmeforsyningen. Projektforslaget medfører således en ændring af områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyning og fjernvarmeforsyning. Projektforslaget forudsætter, at ejendommene overgår til fjernvarme inden for et år efter endelig godkendelse, og at eksisterende kedel- og brænderinstallationer for naturgas står for udskiftning. Projektet kræver en anlægsinvestering af Kerteminde Fjernvarme på ca. 7,3 mio. kr. til udvidelse af distributionsnettet, stikledninger til de enkelte ejendomme, målere m.v.. Det vurderes i projektforslaget, at der vil være en selskabsøkonomisk gevinst for Kerteminde Fjernvarme, der vil kunne medføre lavere varmepriser for fjernvarmeforbrugerne i området. De otte kommunale ejendomme vil ligeledes kunne opnå en besparelse i varmeudgiften i forhold til fortsat opvarmning med naturgas. Projektforslagets samfundsøkonomiske analyse viser et samfundsøkonomisk overskud på 11,017 mio. kr. (23,805 mio. kr. – 12,788 mio. kr.) i nutidsværdi over 20 år i forhold til fortsat individuel naturgasforsyning. Miljømæssigt forventes projektet over en 20-årig periode at medføre en forøgelse af brændselsforbruget med 126.697 MWh, hvoraf 69.394 MWh angår øget elproduktion på Fynsværkets kraftvarmeanlæg. Der forventes herved en forøgelse af udledningen af NO_x på 20 ton og af SO₂ på 10 ton. For CO₂-ækvivalenter forventes en øget udledning på 68.413 ton, der sammen-

Side 2 af 26

holdt med en forventet udledning på 15.153 ton ved fortsat opvarmning af de otte ejendomme med individuel naturgasforsyning giver en netto merudledning af CO₂-ækvivalenter på 53.260 ton fra kraftvarmeproduktionen på Fynsværket, der er reguleres af CO₂-kvotesystemet. Samlet set forventes en gennemførelse af projektet at nedbringe en lokal udledning af CO₂-ækvivalenter på 15.153 ton, svarende til udledningen ved fortsat opvarmning med individuel naturgas af de otte omhandlede ejendomme i Munkebo.

Den påklagede afgørelse

Kerteminde Kommune godkendte Kerteminde Forsynings projektforslag ved afgørelse af 3. februar 2010. Af afgørelsen fremgår blandt andet følgende:

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

”[...]

Kerteminde Kommune meddeler godkendelse af varmemforsyningsprojekt

Side 3 af 26

Kerteminde Forsyning A/S ansøgte ved projektforslag af 24. september 2009 om godkendelse af projekt om udvidelse af forsyningsområdet, Munkebo i henhold til lov om varmemforsyning (nr. 347 af 17. maj 2005) og bekendtgørelse om godkendelse af projekter for kollektive varmemforsyningsanlæg (nr. 1295 af 13. december 2005).

Kerteminde Kommune er godkendende myndighed for projekter i henhold til bekendtgørelsen og meddeler hermed godkendelse af projektet, på de vilkår, der fremgår af projektforslaget. Herunder godkendes en ændring af områdeafgrænsningen mellem fjernvarme og naturgas. Godkendelsen meddeles i henhold til bekendtgørelsens § 7 og på følgende vilkår:

- Varmeforsyningsprojektet skal udføres som beskrevet i projektforslaget.

Grundlaget for godkendelsen fremgår af kommunens vurdering af projektet, gengivet nedenfor.

Det skal bemærkes at godkendelsen kun omfatter forhold der reguleres af lov om varmemforsyning. Eventuelle tilladelser eller godkendelser, der måtte være nødvendige for at gennemføre anlægsarbejder i projektet, skal søges særskilt.

[...]”

Af kommunens afgørelse, side 2 f., fremgår om grundlaget for kommunens godkendelse følgende:

[...]

Vurdering af projektet

Jævnfør bekendtgørelsens § 24 skal kommunen foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Vurderingen

skal ske på baggrund af den kommunale varmeplanlægning, forudsætnin-
gerne i bekendtgørelsens kapitel 3, samfundsøkonomiske analyser samt
modtagne bemærkninger iht. bekendtgørelsens § 23. Endvidere skal det på-
ses at projektet er i overensstemmelse med varmemforsyningsloven, herunder
formålsbestemmelsen.

Projektets konsekvenser

I projektforslaget forudsættes individuel opvarmning med naturgas erstattet
med fjernvarme, hovedsageligt produceret på Fynsværket. Det samlede årlige
varmebehov, der er omfattet af projektforslaget, er ca. 3.600 MWh.

I projektforslaget har ansøger beregnet at projektet set over en 20- årig peri-
ode medfører følgende:

- En forøgelse af brændselsforbruget på 126.697 MWh, hvoraf en del kan
- henføres til en forøget el-produktion på 69.394 MWh.
- En forøgelse af NO_x – udledningen på 20 ton.
- En forøgelse af SO_x – udledningen på 10 ton.
- En forøgelse af CO₂ – ækvivalenter på 53.260 ton og en lokal redukti-
on på 15.153 ton.
- En samfundsøkonomisk besparelse på godt 11 mio. kr. i nutidsværdi.

Totalt set vil den udledte mængde CO₂ - ækvivalenter blive reduceret, idet
den mængde, der udledes i forbindelse med samproduktion af el og varme,
ikke bliver modregnet i mængderne, men i stedet reguleres ved CO₂ – kvote-
mekanismen.

Kommunen vurderer på baggrund af ovenstående at projektforslaget medfø-
rer en miljømæssig såvel som samfundsøkonomisk gevinst, idet CO₂-
udledningen samlet set reduceres og brugerne sparer godt 11 mio. kr. i peri-
oden.

Ændring af områdeafgrænsningen

Ejendommene, der er omfattet af projektforslaget, er alle beliggende i områ-
der af Munkebo, der er udlagt til individuel naturgasforsyning jf. varmeplan
for Munkebo Kommune. Andre dele af Munkebo er udlagt til fjernvarmefor-
syning fra Kerteminde Forsyning A/S. Projektet forudsætter derfor at områ-
deafgrænsningen mellem naturgas og fjernvarme ændres.

Jævnfør bekendtgørelsens § 7, stk. 2 kan ændringer af områdeafgrænsnin-
gen kun godkendes hvis samfundsøkonomiske hensyn taler imod at opret-
holde områdeafgrænsningen og hvis områdeafgrænsningen kan ændres, uden
at de berørte forsyningsselskabers økonomi forrykkes væsentligt.

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 4 af 26

Jævnfør bekendtgørelsens § 23 har projektet været i høring hos Naturgas Fyn A/S, der er forsyningsvirksomhed for naturgas i området. Af Naturgas Fyns svar af 27. november 2009 fremgår at forsyningsselskabet forventer at miste distributionsindtægter i størrelsesorden 6 mio. kr. indtil 2025, svarende til 400.000 kr. pr. år.

På Byrådets møde den 28. januar 2010 har kommunalbestyrelsen truffet beslutning om at godkende projektet og har således vurderet, at Naturgas Fyn's økonomi ikke forrykkes væsentligt i kraft af projektet.

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Varmeforsyningslovens formål

Varmeforsyningslovens formål er at fremme den mest samfundsøkonomiske og miljøvenlige anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand samt at formindske energiforsyningens afhængighed af olie. Tilrettelæggelsen af varmforsyningen skal ske med henblik på at fremme samproduktionen af varme og elektricitet mest muligt.

Side 5 af 26

Det vurderes at varmforsyningslovens formålsparagraf opfyldes af projektet, idet der ikke er umiddelbare alternativer til naturgas eller fjernvarmforsyning. Fjernvarmforsyning udgør derfor det mest samfundsøkonomiske og miljøvenlige alternativ. Samtidig udnyttes muligheden for samproduktion af varme og elektricitet, hvilket ikke kan opnås ved individuel naturgasforsyning.

Konklusion

Samlet set finder kommunen at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt. Projektet bør derfor godkendes som ansøgt med vilkår om at projektet skal udføres som beskrevet i projektforslaget.

[...]"

Øvrige oplysninger i sagen

Naturgas Fyn Distribution A/S har ved brev af 27. november 2009 afgivet et høringssvar i anledning af projektforslaget til Kerteminde Kommune. Det fremgår heraf, at klager skønner at ville miste distributionsindtægter på i alt ca. 6 mio. kr. i nutidsværdi, svarende til ca. 400.000 kr. årligt, frem til år 2025, hvor gælden på klagers samlede distributionsnet på Fyn efter det oplyste vil være afskrevet. Af brevet fremgår endvidere bl.a. følgende:

"[...]

Det skal bemærkes, at Naturgas Fyn Distribution A/S distribuerede gasmængder over perioden 2004 til 2008 er reduceret med ca. 40 %. Hvis konsekvenserne af det enkelte projekt vurderes isoleret vil man måske vur-

dere effekten af det mistede marked som værende af marginal betydning. Hvis man ser på konsekvenserne af mistet marked på grund af realiseringen af mange projekter, bliver den samlede effekt af væsentlig betydning med betydelige økonomiske ulemper for de tilbageværende naturgaskunder til følge. [...]"

Kerteminde Kommune har i sin begrundelse for afgørelsen i sagen bl.a. anført følgende, jf. ovenfor:

"[...]

På Byrådets møde den 28. januar 2010 har kommunalbestyrelsen truffet beslutning om at godkende projektet og har således vurderet, at Naturgas Fyn's økonomi ikke forrykkes væsentligt i kraft af projektet.

[...]"

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 6 af 26

Kerteminde Kommune har i brev af 15. marts 2010 til Energiklagenævnet, hvorved klagen blev fremsendt, oplyst følgende om kommunens vurdering af, om ændringen af områdeafgrænsningen mellem individuel naturgasforsyning og fjernvarmeforsyning vil forrykke klages økonomiske forhold væsentligt:

"[...]

En mistet indtægt på kr. 400.000,- skal efter kommunens opfattelse sammenholdes med en årlig omsætning i Naturgas Fyn A/S på mere end 887 mio. i 2008 (jf. Årsberetning for Naturgas Fyn A/S, på virksomhedens hjemmeside). Den mistede årlige indtægt svare til mindre end 0,05 % heraf. Dette kan næppe betegnes som en væsentlig forrykkelse af selskabets økonomi.

[...]

...

Jævnfør bekendtgørelsen er det en forudsætning for at der kan meddeles godkendelse som nævnt at de berørte forsyningselskabers økonomi ikke forrykkes væsentligt. Begrebet 'forsyningselskab' må antages at dække over det samlede selskab og ikke blot en del af selskabet, der forsyner Munkbo by. Vurderingen af, om selskabets økonomi forrykkes væsentligt må derfor gælde det samlede selskab og ikke kun indenfor et afgrænset forsyningsområde.

[...]"

Blandt de af kommunen fremsendte sagsakter var et notat af 27. januar 2010 udarbejdet af fællessekretariatet i kommunen med overskriften: *"Notat om et eventuelt kompensationsbeløb til Naturgas Fyn A/S"*.

Energiklagenævnet har i forbindelse med oplysning af sagen anmodet Kerteminde Kommune om at redegøre for, hvilke hovedhensyn, der har været bestemmende for kommunens vurdering af, at Naturgas Fyn Distribution A/S' økonomiske forhold ikke forrykkes væsentlig som følge af projektet. Nævnet

har henledt kommunens opmærksomhed på, at begrundelser for afgørelser, der beror på et administrativt skøn, og som ikke giver en part fuldt ud medhold, skal angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, 2. punktum¹.

Kerteminde Kommune har besvaret anmodningen ved brev af 5. maj 2010, hvoraf følgende fremgår om ovennævnte vurdering af forrykkelse af klagers økonomiske forhold:

”[...]

Skønnet af, hvorvidt Naturgas Fyn A/S’ økonomi forrykkes væsentligt i kraft af projektet tager udgangspunkt i oplysninger fra virksomheden selv:

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

I høringssvar af 2. marts 2009 anfører Naturgas Fyn Distribution A/S at konsekvenser af projektet kan blive højere tariffer til resterende naturgasdistributionskunder, samt en ”ulempe” for distributionsselskabets selskabsøkonomi.

Side 7 af 26

Naturgas Fyn Distribution A/S’ økonomi er via Energitilsynets regulering tilrettelagt således, at gælden afvikles frem til år 2025. Naturgas Fyn Distribution A/S anfører at naturgasdistributionsnettet i Munkebo bidrager hertil, men det fremgår ikke at Naturgas Fyn Distribution A/S ikke skulle kunne opfylde sin forpligtelse til afvikling af gælden, hvis de af projektet omfattede ejendomme bortfalder. Kommunen vurderer derfor, at Naturgas Fyn Distribution A/S vil være i stand til at opfylde sin forpligtelse til at afvikle gælden selvom projektet gennemføres.

Ej heller anfører Naturgas Fyn Distribution A/S at projektet vil medføre personalereduktioner eller andre nedskæringer i virksomheden eller at virksomhedens eksistensgrundlag i øvrigt skulle være truet på grund af projektet. Det vurderes derfor ikke at være risiko for at virksomheden eller dele heraf lukker eller skal reduceres som direkte følge af projektet, men at virksomheden kan drives stort set uændret videre.

De hovedhensyn, der har været bestemmende for kommunens vurdering af, at Naturgas Fyn Distribution A/S’ økonomiske forhold ikke forrykkes væsentligt som følge af det konkrete projekt, er således at:

Naturgas Fyn Distribution A/S’ eksistensgrundlag ikke vurderes at være truet i kraft af projektet.

Projektet ikke vurderes at bringe Naturgas Fyn Distribution A/S ud af stand til at afvikle sine gældsforpligtelser frem til år 2025.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007 af forvaltningsloven,

Mindre tungtvejende hensyn er tillagt tariffstigningen for resterende naturgaskunder, samt den "ulempe" projektet måtte udgøre for Naturgas Fyn Distribution A/S.

På baggrund af ovenstående hensyn har kommunen vurderet at Naturgas Fyn Distribution A/S' økonomiske forhold ikke forrykkes væsentligt som følge af projektet.

[...]"

Kerteminde Kommune har i samme brev besvaret Energiklagenævnets anmodning om en redegørelse for kommunens vurdering af, at den udledte mængde CO₂-ækvivalenter bliver reduceret ved projektet. Kommunen har i den forbindelse oplyst, at forøgelsen af CO₂-udledningen fra Fynsværket som følge af projektet i kraft af CO₂-kvotesystemet modsvares af en tilsvarende reduktion på en anden virksomhed i Danmark eller Europa, således at der samlet set ikke sker en forøgelse af CO₂-udledningen fra de af kvoteordningen omfattede virksomheder. Fynsværkets CO₂-udledning skal således holde sig inden for de tildelte antal kvoter, ellers må værket købe kvoter hos andre virksomheder, hvis udledningstilladelse således reduceres tilsvarende. Herved opnås en nedbringelse af CO₂-udledningen ved de 15.153 ton, der ellers vil blive udledt lokalt i Munkebo ved varmemeforbrugernes fortsat varmemeforsyning med individuel naturgasforsyning, da denne udledning ikke reguleres af kvotesystemet.

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 8 af 26

Klagers synspunkter og bemærkninger

Klager gør gældende, at Kerteminde Kommune ikke har haft hjemmel til at godkende projektforslaget,

- da betingelserne i projektbekendtgørelsens² § 7, stk. 2, for ændring af områdefrænsningen i Munkebo mellem fjernvarme og individuelt naturgasforsyning ikke er til stede, og
- da 5 ud af 8 af de af projektforslaget omfattede ejendomme er blokvarmecentraler, der er beliggende i et område udlagt til naturgasforsyning, hvorfor kommunen kun kan godkende projekter, hvor blokvarmecentralerne forsynes med naturgas, jf. projektbekendtgørelsens § 19, stk. 1.

Vedrørende spørgsmålet om betingelserne i projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, om ændring af områdefrænsningen mellem fjernvarmeforsyning og varmemeforsyning med individuel naturgas bemærker klager, at projektforslaget udviser et fordelagtigt samfundsøkonomisk resultat, men at der dog ikke indregnet nogen kompensationsbetaling til klager.

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

Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt klagers økonomiske forhold forrykkes væsentligt, jf. projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, har klager navnlig anført, at ændringen af områdeafgrænsningen ved gennemførelse af projektforslaget ikke kan ske uden at klagers økonomiske forhold forrykkes væsentligt. Klager henviser i den forbindelse til, at den nuværende områdeafgrænsning for Munkebo mellem individuel naturgasforsyning og fjernvarme bør opretholdes af hensyn til klagers afskrivningstakt af de afholdte investeringer i naturgasnettet og henset til, at klagers mistede indtægter for naturgasdistribution til området vil medføre forhøjelse af tarifferne for de tilbageværende naturgaskunder. Klager har nærmere anført følgende:

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 9 af 26

- En realisering af projektforslaget vil indebære mistede distributionsindtægter frem til år 2025 i størrelsesorden 6,0 mio. kr. i nutidsværdi, svarende til 400.000 kr. om året, der vil påvirke klagers gældsafvikling og distributionstariffer negativt. Projektforslaget vil udhule en del af markedgrundlaget for de allerede foretagne investeringer i naturgasdistributionsnettet, der er dimensioneret til også at forsyne de af projektforslaget omfattede område otte ejendomme i Munkebo.
- Klager har derfor fremsat krav om, at Kerteminde Forsyning betaler klager en kompensationsbetaling, som kan sikre, at klagers økonomiske forhold ikke forrykkes væsentligt, og at tariffstigninger til de tilbageværende naturgaskunder undgås og gældsafviklingen kan fortsætte som planlagt.
- For så vidt angår tariffstigninger henvises til, at indtægterne fra de otte ejendomme sammen med øvrige indtægter fra de andre distributionsområder i klagers samlede distributionsområde skal sikre, at gælden afvikles frem til år 2025. Klagers økonomi er via Energitilsynets regulering planlagt således, at gælden skal afvikles frem til år 2025. De omfattede ejendomme/blokvarmecentraler udgør ca. 50 % af varmegrundlaget i de delområder af Munkebo, som i dag forsynes med naturgas. Derfor vil mistede indtægter fra området i Munkebo medføre, at distributionstarifferne til de resterende naturgaskunder i det samlede distributionsområde på Fyn stiger for at kunne opretholde denne afskrivningstakt.
- For så vidt angår klagers gældsafvikling henvises til, at distributionsnettet i området, der omfattes af projektforslaget, er et af de senest anlagte distributionsområder i klagers distributionsområde. Klagers fordelingsnet, distributionsnet og stikledninger afskrives over 40 år fra år 2000, hvor klager overgik til at aflægge årsregnskab efter årsregnskabsloven, og hvor der skete en revurdering af anlægsaktiverne i for-

hold til de hidtidige regnskabsprincipper. Der er fortsat uafskrevne materielle anlægsaktiver i klagers samlede distributionsområde for 875 mio. kr., hvoraf distributionsområdet i Munkebo indgår med en andel.

- Klagers distribuerede gasmængder er i perioden 2004 til 2008 reduceret med 40 %. Hvis konsekvenserne af det enkelte projekt vurderes isoleret vil man måske vurdere effekten af det mistede marked som værende af marginal betydning. Hvis man ser på konsekvenserne af mistet marked på grund af realiseringen af mange projekter, bliver den samlede effekt af væsentlig betydning med betydelige økonomisk ulemper for de tilbageværende naturgaskunder til følge.

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Ved brev af 12. oktober 2010 er klager fremkommet med et nyt synspunkt til støtte for sin klage, der ikke var gjort gældende, da kommunen traf afgørelse i sagen. Klager henviser til, at fem ud af de otte ejendomme har varmecentraler med en effekt på mere end 0,25 MW. Varmecentralerne er derfor blokvarmecentraler, der er beliggende i et naturgasfyret område. Klager gør i den forbindelse gældende, at kommunen kun kan godkende projektet, hvis blokvarmecentralerne forsynes med naturgas, jf. projektbekendtgørelsens³ § 19, stk. 1. Da projektforslaget indebærer, at blokvarmecentralerne ikke fremover skal forsynes med naturgas, er der ikke hjemmel til at godkende projektet. Kommunens afgørelse bør derfor ophæves, subsidiært hjemvises til kommunen til fornyet behandling.

Side 10 af 26

Kerteminde Forsynings synspunkter og bemærkninger

Kerteminde Forsyning finder, at Energiklagenævnet bør stadfæste Kerteminde Kommunes afgørelse af 3. februar 2010. Kerteminde Forsyning bestrider, at projektet vil forrykke klagers økonomiske forhold væsentligt. Kerteminde Forsyning oplyser i den forbindelse, at klager har distribueret naturgas i området ved Munkebo siden 1970'erne, og at klager derfor har haft mulighed for at afvikle investeringer i 30 år. Det er desuden ikke oplyst af klager, hvor stor en del af klagers samlede uafskrevne materielle anlægsaktiver, der angår distributionsnettet i Munkebo og de otte ejendomme, der omfattes af projektforslaget.

Kerteminde Kommunes udtalelse til sagen

Kerteminde Kommune har i anledning af klagen fastholdt sin afgørelse i sagen og fremkommet med en udtalelse til sagen. Energiklagenævnet har endvidere indhentet nærmere oplysninger fra kommunen om begrundelsen for kommunens afgørelse, jf. nedenfor under afsnittet: *"Øvrige oplysninger i sagen"*.

³ Bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg.

Kommunen finder, at betingelser i varmforsyningsloven og projektbekendtgørelsen er til stede for at godkende projektforslaget, som sket. Kommune har til støtte herfor henvist til, at projektforslaget udviser en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 11 mio. kr. i nutidsværdi. Dette forhold taler imod at opretholde områdefgrænsningen mellem fjernvarme og individuel naturgasforsyning, jf. projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt projektet vil forrykke klagers økonomiske forhold væsentligt, har kommunen navnlig anført følgende:

- Den af klager oplyste mistede distributionsindtægt på 400.000 kr. årligt svarer til mindre end 0,05 % af den årlige omsætning på 887 mio. kr. i Naturgas Fyn A/S.
- Kommunen bestrider klagers oplysning om, at de otte omfattede ejendomme/blokvarmecentraler udgør ca. 50 % af varmegrundlaget i de delområder af Munkebo, som i dag forsynes med naturgas. Kommunen vurderer, at det drejer sig om mindre end 25 %. Dette har dog ikke relevans i den konkrete sag, idet spørgsmålet om forrykkelse af klagers økonomi må gælde hele selskabet, og ikke kun forholdene i det område, som projektforslaget omhandler. Ved projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, anførte begreb "forsyningselskab" må forstås det samlede selskab og ikke kun en del af selskabet, der forsyner Munkebo by. Vurderingen af, om klagers økonomi forrykkes væsentligt, må derfor gælde det samlede selskab og ikke kun inden for et afgrænset forsyningsområde.
- Klager har ikke dokumenteret, at klager ikke kan afvikle sin gæld, hvis de af projektet omfattede ejendomme ikke længere forsynes med naturgas som følge af områdeændringen. Kommunen vurderer derfor, at klager vil være i stand til at opfylde sin forpligtelse til at afvikle gælden, selv om projektet gennemføres. Klager har heller ikke anført, at projektet vil medføre personalereduktioner eller andre nedskæringer hos klager, eller at klagers eksistensgrundlag i øvrigt skulle være truet på grund af projektet. Kommunen vurderer derfor, at der ikke er risiko for at klager eller dele heraf lukker eller skal reduceres som direkte følge af projektet, men at klager kan drives stort set uændret videre. Samlet set sker der ikke en forrykkelse af klagers økonomiske forhold ved projektets godkendelse.

Vedrørende eventuel kompensationsbetaling til klager har kommunen anført følgende:

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 11 af 26

- Godkendelsen af projektforslaget indeholder ikke vilkår om kompensationsbetaling til klager. Kompensationsbetaling er ikke nævnt i projektbekendtgørelsen. Spørgsmålet er ikke relevant ved kommunens godkendelse af projektet. Kommunen mener ikke, at Energiklagenævnet skal tage stilling til spørgsmålet om kompensationsbetaling ved nævnets behandling af sagen.
- Hvis klager kompenserer for projektet gennem højere tariffer til kunderne, sker der ikke en forrykkelse af klagers økonomiske forhold. Derimod sker der en forrykkelse af de økonomiske forhold for klagers kunder.

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Med hensyn til projektet miljømæssige forhold har kommunen udtalt følgende:

Side 12 af 26

- Projektforslaget medfører, at CO₂-udledningen lokalt reduceres med 15.153 ton ved nedlæggelse af naturgaskedelanlæggene på de berørte ejendomme. Varmen vil i stedet blive produceret på det kulfyrede kraftvarmeværk, Fynsværket. Da der på Fynsværket er samproduktion af el og varme, vil produktionen af varme til de af projektet omfattede ejendomme medføre, at der udledes 68.413 ton CO₂-ækvivalenter. Dette betyder en tilsyneladende forøgelse af udledningen med 52.260 ton. Den forøgede udledning fra Fynsværket modsvares dog i kraft af kvotesystemet med en tilsvarende reduktion på en anden virksomhed i Danmark eller Europa, således at der samlet set ikke sker en forøgelse af CO₂-udledningen fra de kvote-omfattede virksomheder. Der er således en reel nettobesparelse ved projektet på 15.153 ton.
- Ifølge varmeforsyningslovens § 1, stk. 1, er det lovens formål at fremme den mest samfundsøkonomiske, herunder miljøvenlige, anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand. Ifølge projektbekendtgørelsens § 7 kan kommunen godkende det mest samfundsøkonomisk fordelagtige projekt. Samlet set vurderer kommunen, at det er de samfundsøkonomiske hensyn, der skal tillægges størst vægt ved vurdering af projektforslag, hvilket er sket ved kommunens afgørelse i sagen..

Vedrørende klagers synspunkt om at kommunen ikke har haft hjemmel til at godkende projektforslaget, da fem af ejendommenes varmeanlæg er blokvarmecentrale beliggende i et naturgasforsynet område og derfor kun kan forsynes med naturgas, jf. projektbekendtgørelsens § 19, stk. 1, har kommunen udtalt følgende:

- Ifølge projektbekendtgørelsens bilag 1, punkt 1.3, kræver opførelse, udvidelse og nedlæggelse af blokvarmecentraler med en varmekapacitet på mere end 0,25 MW godkendelse i henhold til varmforsyningslovens kapitel 2. Ændring af energiformen på blokvarmecentraler kræver ligeledes godkendelse efter samme regler. Kommunen har på denne baggrund mulighed for at godkende ændring af energiformen på blokvarmecentraler, hvilket er sket ved godkendelsen af projektforslaget af 3. februar 2010.
- Projektbekendtgørelsens § 18, stk. 1, og § 19, stk. 1, har ikke til formål at favorisere naturgas frem for varme og omvendt men skal alene sikre, at blokvarmecentraler, som er beliggende i kollektivt forsynede områder, tilsluttes den kollektive forsyning og ikke forsynes individuelt. Bestemmelserne har derfor ikke betydning ved afgørelse af den foreliggende sag.

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 13 af 26

Retsgrundlaget

Godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg samt valg af produktionsform og brændsel er nærmere reguleret i varmforsyningsloven⁴ og projektbekendtgørelsen.

Varmeforsyningslovens § 4, stk. 1, fastslår, at kommunalbestyrelsen er godkendelsesmyndighed:

”[...]

§ 4. Kommunalbestyrelsen godkender projekter for etablering af nye kollektive varmforsyningsanlæg eller udførelsen af større ændringer i eksisterende anlæg.

[...]”

Kommunalbestyrelsens godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg er nærmere reguleret i projektbekendtgørelsen, der i bekendtgørelsens § 3, stk. 1, og det tilhørende bilag nærmere afgrænser, hvilke projekter, der skal forelægges for kommunalbestyrelsen til forudgående godkendelse:

”[...]

§ 3. Projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, der er omfattet af bilaget til bekendtgørelsen, skal forelægges kommunalbestyrelsen til godkendelse. Tilsvarende gælder vedligeholdelses- og reparationsarbejder på et kollektivt varmforsyningsanlæg, der i væsent-

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 om varmforsyning.

lig grad indebærer en forbedring af anlæggets drifts- og energiøkonomi samt levetid.

[...]

Af bilag 1 til projektbekendtgørelsen – Godkendelsespligtige projekter for kollektive varmforsyningsanlæg efter varmforsyningslovens kap. 2 fremgår bl.a. følgende:

”[...]

3) *Distributionsnet og forsyningsområder*

3.1.) Etablering, udvidelse, indskrænkning eller bortfald af distributionsnet eller forsyningsområder.

[...]”.

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 14 af 26

Projektbekendtgørelsens kapitel 3 indeholder en overordnet bestemmelse i § 6 om kommunens behandling af projekter:

”[...]

Kapitel 3

Forudsætninger for kommunalbestyrelsens godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg

§ 6. Kommunalbestyrelsen skal for projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, der er omfattet af § 3, anvende forudsætningerne i dette kapitel, herunder bl.a. sørge for, at projektet, i overensstemmelse med varmforsyningslovens formålsbestemmelse, ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. § 24.

[...]”

Projekter for distributionsnet, herunder ændring af områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyning og fjernvarmforsyning, er reguleret i bekendtgørelsens § 7. Hovedreglen er, at områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyning og fjernvarmforsyning bør opretholdes. Kommunalbestyrelsen kan dog under nærmere omstændigheder godkende projekter for bl.a. fjernvarmedistributionsnet, som i den foreliggende sag, som ændrer områdeafgrænsningen. Af projektbekendtgørelsens § 7, stk. 1 og 2, fremgår følgende:

”[...]

Projekter for distributionsnet og transmissionsnet

§ 7. Projekter for naturgasdistributionsnet og fjernvarmedistributionsnet kan kun godkendes af kommunalbestyrelsen, hvis projektet ud fra en konkret vurdering er samfundsøkonomisk

fordelagtigt, og hvis projektet ikke ændrer områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyningen og fjernvarmeforsyningen, jf. dog stk. 2-3.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan, uanset stk. 1, dog godkende projekter, der er omfattet af stk. 1, og som ændrer områdeafgrænsningen, hvis samfundsøkonomiske hensyn taler imod at opretholde områdeafgrænsningen, og hvis områdeafgrænsningen kan ændres, uden at de berørte forsyningsselskabers økonomiske forhold forrykkes væsentlig, jf. dog stk. 3. [...].

Energistyrelsen har udarbejdet en vejledning til projektbekendtgørelsen⁵, hvor der om bekendtgørelsens § 7 fremgår følgende:

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 15 af 26

”...

Investeringer i forsyningsnet, hvad enten det er fjernvarme- eller naturgasnet, er langsigtede og relativt dyre investeringer. Det bestemmes derfor i § 7, at investeringerne kun må foretages, hvis det ud fra en samfundsøkonomisk betragtning er fornuftigt.

Ved ”områdeafgrænsning” forstås afgrænsning mellem to eller flere forsyningsområder, der har forskellig kollektiv forsyningsform. Et forsyningsområde er karakteriseret ved, at det fysisk dækkes af net for kollektiv varmeforsyning med undtagelse af transmissionsledninger, dvs. områder indenfor hvilke forbrugerne er tilsluttet eller kan nås blot ved etablering af stikledninger. Baggrunden for afgrænsningen er, at det er uøkonomisk at udlægge både naturgas- og kraftvarmeledninger i de samme områder (dobbeltforsyning). Det tilstræbes således, at der alene skal være ét kollektivt varmeforsyningssystem indenfor et givet området.

Det fremgår af § 7, stk. 2, at kommunalbestyrelsens ændring af områdeafgrænsningen er betinget af, at ændringen kan ske uden at de berørte forsyningsselskabers økonomiske forhold forrykkes væsentlig. Et væsentligt hensyn i den sammenhæng er, at et forsyningsselskabs allerede foretagne investeringer ikke udhules som følge af ændringen af områdeafgrænsningen.

Dette hensyn gør sig gældende, hvis området ikke kun er udlagt til kollektiv forsyning, men hvor der også er gennemført et projektfor-

⁵ Vejledning om bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg, december 2007. Vejledningen er offentliggjort på Energistyrelsens hjemmeside: www.ens.dk.

slag, hvorefter der er trukket et distributionsnet i området, dvs. der allerede er foretaget investeringer.

Hvis ejeren af en ejendom ønsker at gøre brug af f.eks. fjernvarme og ikke individuel naturgas i et område, der er udlagt til naturgasforsyning i et godkendt projekt, skal der udarbejdes og godkendes et projektforslag efter bekendtgørelsen for ændring af områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyningen og fjernvarmeforsyningen, såfremt der er tale om en ændring af distributionsnettet. Der skal ikke udarbejdes et sådant projektforslag, såfremt områdeafgrænsningen ikke medfører en ændring af distributionsnettet. Dette er eksempelvis tilfældet, hvis forsyningen af den pågældende ejendom kan klares ved alene at trække en stikledning.
..."

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 16 af 26

Klager har gjort gældende, at varmeanlæggene i 5 ud af de 8 af projektforslaget omfattede kommunale ejendomme er blokvarmecentraler, der kun kan godkendes efter projektbekendtgørelsens § 19, stk. 1. Projektbekendtgørelsen bestemmer følgende om projekter for blokvarmecentraler:

"[...]

Projekter for blokvarmecentraler

§ 18. For blokvarmecentraler beliggende i eller i nærheden af fjernvarmeforsynede områder kan kommunalbestyrelsen kun godkende projekter, hvis blokvarmecentralen forsynes med fjernvarme, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Biomassebaserede blokvarmecentraler, der er etableret eller godkendt senest den 14. juni 1990, kan uanset stk. 1 fortsætte med biomasseanvendelsen på det pågældende anlæg.

Stk. 3. Ved afgørelsen af, om blokvarmecentralen er beliggende i nærheden af et fjernvarmeforsynet område, skal kommunalbestyrelsen vurdere, om samfundsøkonomiske hensyn efter en konkret vurdering taler for at udvide forsyningsområdet.

§ 19. For blokvarmecentraler beliggende i eller i nærheden af naturgasforsynede områder kan kommunalbestyrelsen kun godkende projekter, hvis blokvarmecentralen forsynes med naturgas.

Stk. 2. Biomassebaserede blokvarmecentraler, der er etableret eller godkendt senest den 14. juni 1990, kan uanset stk. 1 fortsætte med biomasseanvendelsen på det pågældende anlæg.

Stk. 3. Ved afgørelsen af, om blokvarmecentralen er beliggende i nærheden af et naturgasforsynet område, skal kommunalbestyrel-

sen vurdere, om samfundsøkonomiske hensyn efter en konkret vurdering taler for at udvide forsyningsområdet.

Stk. 4. For projektforslag efter stk. 1 kan kommunalbestyrelsen for blokvarmecentraler over 3 MW varme, der er forsynet med naturgas, kun godkende projekter, hvis blokvarmecentralen etableres som kraft-varme-producerende anlæg, det er dog en forudsætning, at denne produktionsform er samfundsøkonomisk fordelagtig. Hvis et varmeproducerende anlæg er samfundsøkonomisk mere fordelagtigt, kan der etableres et varmeanlæg. Ved udvidelse af varmebehov på eller under 3 MW varme kan kommunalbestyrelsen godkende projekter, hvor denne udvidelse dækkes af ren varmeproduktion.

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

§ 20. For projektforslag vedrørende blokvarmecentraler beliggende uden for kollektivt forsynede områder kan kommunalbestyrelsen godkende alle typer brændsler, jf. dog § 13.

Stk. 2. Ved etablering af blokvarmecentraler med en varmekapacitet på mere end 1 MW kan kommunalbestyrelsen pålægge blokvarmecentralen som led i projektbehandlingen at belyse mulighederne for anvendelse af biobrændsel.

Af Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen fremgår følgende om forståelsen af projektbekendtgørelsens § 19, stk. 1:

[...]"

Side 17 af 26

Af Energistyrelsen vejledning til projektbekendtgørelsen fremgår følgende af bestemmelsen i § 19, stk. 1:

"[...]

Blokvarmecentraler

Projekter for blokvarmecentraler

Definitionen af blokvarmecentraler er nærmere uddybet under § 2. Blokvarmecentraler over 0,25 MW inden for kollektivt forsynede områder, skal tilsluttes det kollektive net. Påbuddet vil i dette tilfælde også omfatte aftagepligt.

Ved etablering af blokvarmecentraler eller ved væsentlige ændringer, jf. § 3, eksempelvis udskiftning af en kedel i eksisterende blokvarmecentraler, skal der udarbejdes et projektforslag efter bekendtgørelsens bestemmelser herom. Sådanne blokvarmecentraler, der ligger i eller i nærheden af et område udlagt til kollektiv varmeforsyning, skal forsynes fra det kollektive var-meforsyningsanlæg, dvs. med fjernvarme eller naturgas, jf. bekendtgørelsens §§ 18, stk. 1 og 19, stk. 1. Det forudsættes, at en blokvarmecentral, der f.eks.

ligger i et fjernvarmeområde, skal forsynes herfra, medmindre samfundsøkonomiske hensyn taler imod dette.

Blokvarmecentraler, der ikke kan tilsluttes eksisterende kraftvarmeforsyning, men som ligger i naturgasforsynede områder, kan udarbejde projekt for etablering af egen kraftvarmeproduktion.

Hvis blokvarmecentralen har en kapacitet på over 3 MW, skal der udarbejdes projekt for etablering af egen kraftvarmeproduktion.

Uden for de kollektivt forsynede områder skal blokvarmecentraler, som er større end 1 MW, så vidt muligt anvende miljørigtige bio-brændsler (halm, træflis, biogas og lignende).

...

Med "forsyns fra" forstås i §§ 18, stk. 1 og 19, stk. 1 "pligt til at aftage fra", dvs., at blokvarmecentralen er forpligtet til at aftage fjernvarmen eller naturgassen. Blokvarmecentralen kan således ikke vælge at supplere eller erstatte med andet brændsel, f.eks. biobrændsel.

Det er i § 19, stk. 4, i lighed med i § 9, stk. 1, præciseret, at hvis ikke det er samfundsøkonomisk fordelagtigt at etablere en blokvarmecentral som kraft-varme-producerende anlæg, vil blokvarmecentralen kunne etableres som et varmeanlæg.

Ved udvidelse af varmebehov på eller under 3 MW varme kan kommunalbestyrelsen godkende projekter, hvor denne udvidelse dækkes af ren varmeproduktion
[...]"

For at kunne godkende projektforslaget skal betingelserne i projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, også være opfyldte. Denne bestemmelse er sålydende:

"[...]

§ 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 varmeforsyningsloven, herun-

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 18 af 26

der formålsbestemmelsen, samt at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.
[...].”

Det fremgår af projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, 3. pkt., at projektforslaget skal være i overensstemmelse med varmemforsyningsloven, herunder formålsbestemmelsen i § 1, stk. 1. Varmeforsyningslovens formålsbestemmelse var sålydende på tidspunktet for Kerteminde Kommunes afgørelse i sagen:

”[...]

Formål og definition

§ 1. Lovens formål er at fremme den mest samfundsøkonomiske og miljøvenlige anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand samt at formindske energiforsyningsafhængigheden af olie.

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.
[...].”

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 19 af 26

Varmeforsyningslovens formålsbestemmelse er imidlertid ændret siden den påklagede afgørelse blev truffet med virkning fra 16. juni 2010⁶. Efter lovændringen er formålsbestemmelsen sålydende (Energiklagenævnets understregning):

”[...]

Formål og definition

§ 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 energiforsyningsafhængigheden 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.
[...].”

Det fremgår af forarbejderne til ændringsloven at:

”[...]

⁶ Ved lov nr. 622 af 11. juni 2010 om ændring af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning, lov om varmemforsyning og forskellige andre love samt om ophævelse af lov om udnyttelse af vedvarende energikilder m.v.

”Formålsbestemmelsen har i konkrete sager givet anledning til tvivl om, hvorvidt de hidtil efter ordlyden sideordnede hensyn til samfundsøkonomien og miljøet skulle vurderes hver for sig. Med ændringen er det præciseret, at miljømæssige og forsyningsmæssige forhold indgår som en del af den samfundsøkonomiske vurdering af varmeprojekter, således som det også var forudsat i forarbejderne til den hidtidige formålsbestemmelse.”
[...]

Ved samme ændringslov blev varmemforsyningsloven § 20, stk. 2 blev også ændret, hvorved der blev indsat en bestemmelse, der bemyndiger Klima- og Energiministeren til at fastsætte nærmere regler om indregning i varmepri-
serne af udgifter til kompensationsbetaling ved ændring af områdeafgræns-
ning. Det fremgår af ændringsloven, at § 20, stk. 2, affattes således:

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 20 af 26

”[...]”
»Stk. 2. Klima- og energiministeren kan fastsætte regler om, at andre udgifter og omkostninger end de i stk. 1 nævnte kan indregnes i priserne, jf. dog stk. 7. Klima- og energiministeren kan endvidere fastsætte regler om indregning i priserne af kompensation ved et projekt til ændring af områdeafgrænsningen og indregning af driftsmæssige afskrivninger, henlæggelser til nyinvesteringer og med Energitilsynets tiltræden forrentning af indskudskapital.«
[...]

Det fremgår af forarbejderne til ændringsloven, at (Energiklagenævnets understregning):

”[...]”
Klima- og energiministeren vil endvidere med den foreslåede ændring have mulighed for at fastsætte regler for indregning af kompensation ved projekter for ændring af områdeafgrænsningen, jf. § 7 i bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmemforsyningsanlæg (projektbekendtgørelsen). Projektbekendtgørelsen regulerer projekter for distributionsnet, herunder projekter til ændring af områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyningen og fjernvarmemforsyningen (også kaldet konverteringsprojekter). Af projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, fremgår det, at kommunalbestyrelsen kun kan godkende konverteringsprojekter, hvis: 1. samfundsøkonomiske hensyn taler imod at opretholde områdeafgrænsningen, og 2. de berørte forsyningsselskabers økonomiske forhold ikke forrykkes væsentligt.

Dette indebærer, at kommunalbestyrelsen ikke kan godkende et konverteringsprojekt, hvis der er tale om, at gasselskabernes økonomiske forhold forrykkes væsentligt ved konverteringen. Kompensation til gasselskaberne kan medføre, at kravet om balance i de økonomiske forhold alligevel bliver opfyldt. Kommunalbestyrelsen skal i dette tilfælde vurdere, om den pågældende forrykkelse bliver kompenseret, før projektet kan godkendes.

Energitilsynet har den 23. februar 2009 tilkendegivet, at kompensation ved konverteringsprojekter er indregningsberettiget, såfremt kommunalbestyrelsen har vurderet, at kompensationen er en forudsætning for gennemførelse af projektet. Energitilsynet vil således lægge den projektgodkendende myndigheds afgørelse til grund for vurderingen af, om omkostningen kan betragtes som et delelement i enten underskuddet i forbindelse med udbygningen af forsyningssystemerne, eller i anlægssummen. Forslaget giver klima- og energiministeren mulighed for at fastsætte nærmere regler for indregningsberettigede kompensationsbetalinger.
[...]"

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 21 af 26

Formålsbestemmelsen i varmforsyningslovens § 1, stk. 1, samt varmforsyningslovens § 20, stk. 2, er således ændret, efter at Kerteminde Kommune har truffet afgørelse i sagen.

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Energiklagenævnet bemærker indledningsvist, at nævnet som rekursinstans som udgangspunkt foretager en fuldstændig prøvelse af de afgørelser, der indbringes for nævnet. Såvel retlige spørgsmål som det udøvede skøn og sagens faktum kan indgå i prøvelsen. Dette er også nævnets udgangspunkt ved nævnets prøvelse af Kerteminde Kommunes afgørelse af 3. februar 2010.

Ad Kerteminde Kommunes sagsbehandling

Kerteminde Kommune oplyser i den påklagede afgørelse følgende begrundelse for, at kommunen skønner, at projektet ikke vil forrykke klagers økonomiske forhold væsentligt, og at betingelsen i projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, for godkendelse af ændring af områdeafgrænsningen derfor er opfyldt:

”...

På Byrådets møde den 28. januar 2010 har kommunalbestyrelsen truffet beslutning om at godkende projektet og har således vurderet, at Naturgas Fyn's økonomi ikke forrykkes væsentligt i kraft af projektet.

...”

Energiklagenævnet bemærker hertil, at kommunens afgørelse af 3. februar 2010 er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, og at afgørelsen dermed skal opfylde forvaltningslovens⁷ bestemmelser herom.

Forvaltningslovens §§ 22 og 24 indeholder de nærmere krav til begrundelsen for afgørelser. Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en samtidig begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Forvaltningsloven bestemmer desuden 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. Baggrunden for kravet om begrundelse i forvaltningsloven er blandt andet, at en myndighed nødvendigvis må udvise grundighed i de forudgående undersøgelser og afvejninger, før en afgørelse træffes.

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 22 af 26

Kommunens begrundelse for afgørelsen af 3. februar 2010 indeholder ikke en henvisning til de hovedhensyn, som kommunen har lagt vægt på ved vurderingen af, om klagers økonomiske forhold forrykkes væsentligt. Energiklagenævnet skal hertil bemærke, at det ikke er tilstrækkeligt, at modtageren af afgørelsen har kendskab til de faktuelle oplysninger, der indgår i sagen. Det skal fremgå af selve afgørelsen, hvilke hovedhensyn der ligger til grund for afgørelsen, og hermed hvad kommunen har lagt vægt på ved afgørelse af sagen om godkendelse af projektforslaget, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt.

Klager, der under høringen over projektforslaget havde gjort indsigelse, fik ikke medhold ved kommunens afgørelse, der godkendte projektforslaget. Kommunens afgørelse, der beror på et administrativt skøn, burde derfor have indeholdt en henvisning til de konkrete hovedhensyn, som kommunen lagde vægt på ved afgørelsen, jf. forvaltningsloven § 24, stk. 1.

Kravet om samtidig begrundelse og indholdet til denne begrundelse i visse skriftlige afgørelser, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24, er en garantiforskrift. Manglende eller en mangelfuld begrundelse medfører derfor som udgangspunkt, at afgørelsen er ugyldig som følge af en væsentlig sagsbehandlingsfejl. Dette ville føre til, at kommunens afgørelse skulle ophæves, og at sagen skulle hjemvises til kommunen med henblik på fornyet behandling, herunder at kommunen kunne fremkomme med en fyldestgørende begrundelse i ved sin fornyede afgørelse af sagen.

Klager har imidlertid i forbindelse med klagesagens behandling for Energiklagenævnet haft mulighed for at fremkomme med udtalelse til sagen og gøre sig

⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007 af forvaltningsloven med senere ændringer.

bekendt med grundlaget for sagen, hvilket er sket. På Energiklagenævnets foranledning har Kerteminde Kommune endvidere ved brev af 5. maj 2010 redegjort nærmere for de hovedhensyn, der har været bestemmende for kommunens afgørelse om, at klagers økonomiske forhold ikke forrykkes væsentligt ved projektet. Denne redegørelse har klager haft mulighed for at komme med bemærkninger til. Henset hertil og under hensyntagen til sagsbehandlingstiden for kommunen og Energiklagenævnet, finder Energiklagenævnet, at kommunens sagsbehandlingsfejl må anses for repareret i forbindelse med sagsbehandlingen ved Energiklagenævnet.

Energiklagenævnet finder derfor efter omstændighederne ikke tilstrækkelig anledning til at ophæve kommunens afgørelse som følge af denne sagsbehandlingsfejl.

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 23 af 26

Ad Projektforslaget

Energiklagenævnet finder det rettest, at nævnet i en sag som den foreliggende som udgangspunkt træffer afgørelse på baggrund af det faktiske og retlige grundlag, der forelå, da Kerteminde Kommune traf afgørelse i sagen. Nævnet finder ikke, at der gør sig sådanne forhold gældende, at dette udgangspunkt bør fraviges i den foreliggende sag.

Energiklagenævnet kan efter en konkret vurdering af sagen og af de af Kerteminde Kommune anførte grunde tiltræde kommunens skøn med hensyn til, at projektet ud fra en samlet vurdering er samfundsøkonomisk fordelagtigt, jf. projektbekendtgørelsens § 7, stk. 1, og at samfundsøkonomiske hensyn taler imod at opretholde områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyning og fjernvarmeforsyning for de af projektforslaget omfattede otte ejendomme, jf. projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2. Der er ikke under sagen fremkommet oplysninger for Energiklagenævnet, der kan føre til en ændring i vurderingen heraf. Energiklagenævnet har ved den skønsmæssige vurdering navnlig lagt vægt på, at projektforslaget udviser et samfundsøkonomisk overskud på 11,017 mio. kr. i nutidsværdi set over 20 år.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt klagers økonomiske forhold forrykkes væsentligt ved projektet, jf. projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, har Kerteminde Kommune ved den påklagede afgørelse vurderet, at områdeafgrænsningen mellem fjernvarmeforsyning og individuel naturgasforsyning kan ændres uden at klagers økonomiske forhold forrykkes væsentligt.

Energiklagenævnet kan efter en konkret vurdering af sagen tiltræde Kerteminde Kommunes skøn med hensyn til, at områdeafgrænsningen mellem fjernvarme og individuel naturgasforsyning i de af projektforslaget omfattede otte ejendomme i Munkebo kan ændres, uden at klagers økonomiske forhold

forrykkes væsentligt, jf. projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2. Energiklagenævnet har herved navnlig lagt vægt på følgende:

Klager har oplyst, at man i en periode frem til år 2025, hvor distributionsnettet vil være afskrevet, vil miste distributionsindtægter på i alt ca. 6,0 mio. kr. Der er ikke oplyst nærmere om tabet ved en mistet distribution, når der også tages hensyn til eventuelle sparede omkostninger. Klager har heller ikke oplyst nærmere om, hvor stor en del af de uafskrevne anlægsinvesteringer i klagers samlede distributionsnet på Fyn, der angår distributionsnettet i Munkebo by og de otte ejendomme omfattet af projektforslaget. Såfremt klagers oplysning om forventede mistede distributionsindtægter på i alt 6,0 mio. kr. over ca. 15 år i øvrigt lægges til grund, så finder nævnet under hensyntagen til beløbets størrelse sammenholdt med klagers samlede årlige omsætning, at klagers foretagne investeringer i det samlede distributionsnet ikke vil blive udhulet som følge af projektets områdeændring i Munkebo. Nævnet vurderer således, at projektets ændring af områdeafgrænsningen ikke forrykker klagers økonomiske forhold væsentligt.

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 24 af 26

Nævnet bemærker i den forbindelse, at det er klagers økonomiske forhold og ikke Naturgas Fyn-koncernens moderselskabs, Naturgas Fyn A/S', økonomiske forhold, der skal vurderes i forhold til projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2. Kerteminde Kommune har ved sagens fremsendelse til Energiklagenævnet i brev af 15. marts 2010 oplyst, at de økonomiske forhold ikke forrykkes væsentlig ved, at klager årligt mister distributionsindtægter på 400.000 kr., da dette kun svarer til 0,05 % af Naturgas Fyn A/S' årlige omsætning på 887 mio. kr. (i år 2008). I kommunens notat af 27. januar 2010 om en eventuel kompensationsbetaling synes det forudsat, at en sådan betaling skulle ske til Naturgas Fyn A/S, jf. notatets overskrift. På baggrund af kommunens redegørelse ved brev af 5. maj 2010 til Energiklagenævnet om de hovedhensyn, der har været bestemmende for kommunens vurdering af, om klagers økonomiske forhold forrykkes væsentligt ved projektet, lægger Energiklagenævnet dog til grund, at kommunen ved sagens afgørelse har foretaget ovennævnte vurdering i forhold til klagers økonomiske forhold (Naturgas Fyn Distribution A/S), der trods koncernforbindelse til Naturgas Fyn A/S er en selvstændig juridisk person. Ved sammenligning med klagers årlige omsætning på ca. 116 mio. kr. (i år 2008), lægger Energiklagenævnet herefter til grund, at de årlige distributionsindtægter på 400.000 kr., som klager skønner at ville miste, svarer til ca. 0,3 % heraf og ikke 0,05 %, som anført af kommunen.

Med hensyn til det af klager anførte om en nedgang på 40 % i den distribuerede mængde naturgas i perioden 2004 til 2008 bemærker Energiklagenævnet, at projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, alene angår forrykkelse af de berørte forsyningsselskabers økonomiske forhold, der skyldes det konkrete projektforslag. Det forhold, at klager efter det oplyste over nogle år har oplevet en

nedgang i omsætningen som følge af andre projektforslag eller andre forhold kan således ikke inden for rammerne af den gældende bestemmelse i projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, tillægges betydning ved vurderingen af, om projektet vil forrykke klagers økonomiske forhold væsentligt.

Betingelserne i projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, for godkendelse af projektforslaget er således til stede.

Med hensyn til det af klager anførte om, at projektbekendtgørelsens § 19, stk. 1, skulle være til hinder for kommunens godkendelse af projektforslaget for så vidt angår de varmeanlæg, der er blokvarmecentraler og i dag forsynes med naturgas, bemærker Energiklagenævnet, at Kerteminde Kommune har haft hjemmel til at godkende projektforslaget for alle 8 ejendomme, som omfattes af projektet. Projektbekendtgørelsens §§ 18 og 19 har til formål at sikre, at blokvarmecentraler beliggende i kollektiv forsynede områder ikke forsynes individuelt med eksempelvis biomasse. Projektbekendtgørelsens §§ 18 og 19 er således ikke til hinder for, at en kommunalbestyrelse godkender et projekt, som i medfør af projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, ændrer på områdeafgrænsningen mellem fjernvarme- og naturgasforsynede områder.

Nævnet finder af samme grunde som ovenfor anført om den samfundsøkonomiske vurdering af projektforslaget, og da projektet også fremstår som miljøvenligt, at betingelserne i projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, for godkendelse af projektforslaget er til stede. Det forhold, at varmemforsyningslovens formålsbestemmelse i lovens § 1, stk. 1, er ændret efter at kommunen traf afgørelse i sagen, medfører ikke en ændret vurdering af sagen.

Herefter stadfæstes Kerteminde Kommunes afgørelse af 3. februar 2010.

Energiklagenævnets afgørelse

Kerteminde Kommunes afgørelse af 3. februar 2010 stadfæstes.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 20. december 2010 og senere.

Afgørelsen er truffet af Energiklagenævnet i henhold til § 26 i lov om varmemforsyning, jf. lovebekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 med senere ændringer.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Søgsmål ved domstolene til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 25 af 26

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 lov om varmemforsyning.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

På nævnets vegne

Poul K. Egan
Nævnnsformand

5. januar 2011

J.nr 1021-10-7-21

ALP –EKN

Side 26 af 26

/Henrik Chieu
Sekretariatschef