

(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
OVER
OM**

DONG Gas Distribution A/S
Haderslev Kommunes afgørelse af 8. november 2012
godkendelse af projektforslag for udvidelse af Gram Fjern-
varme A.m.b.a.'s solvarmeanlæg – SOL 2

16. maj 2013

J.nr. 1021-12-185-11

UJO-EKN

**NÆVNETS
SAMMEN-
SÆTNING
I SAGEN**

Nævnensformand, dommer Poul K. Egan
Næstformand, professor, dr.polit. Chr. Hjorth-Andersen
Professor, cand.jur. & Ph.D. Bent Ole Gram Mortensen
Direktør Per Søndergaard
Professor, cand.jur. & Ph.D. Birgitte Egelund Olsen

**NÆVNETS
AFGØRELSE**

Haderslev Kommunes afgørelse af 8. november 2012 op-
hæves, og sagen hjemvises til kommunen til fornyet be-
handling.

DONG Gas Distribution A/S (herefter klager) har ved klage af 5. december 2012, som modtaget i Energiklagenævnet den 20. december 2012 fra Haderslev Kommune, indbragt Haderslev Kommunes afgørelse af 8. november 2012 for Energiklagenævnet. På kommunalbestyrelsens møde den 5. november 2012 godkendte Haderslev Kommune Gram Fjernvarme A.m.b.a.'s (herefter Gram Fjernvarme) projektforslag for udvidelse af Gram Fjernvarmes solvarmeanlæg – SOL 2. Dette blev meddelt klager ved Haderslev Kommunes afgørelse af 8. november 2012. Gram Fjernvarme er under sagens behandling ved Energiklagenævnet repræsenteret af advokat Asger Janfelt, Advokatfirmaet Energi & Miljø.

Sagens baggrund

Gram Fjernvarme anvender naturgas som hovedbrændsel suppleret med solvarme. Varmeproduktionen sker på en gasmotor på 6,508 MW varme og 2 naturgasfyrede kedler på 5,0 MW varme pr. kedel. Derudover produceres ca. 14

pct. af varmen på et solvarmeanlæg på 10.000 m². Klager er naturgasdistributør i området og leverer naturgas til Gram Fjernvarme.

Ved projektforslag fra september 2012 anmodede Gram Fjernvarme Haderslev Kommune om at godkende en udvidelse af Gram Fjernvarmes solvarmeanlæg. Udvidelsen betegnes SOL 2. Det fremgår af projektforslaget, at projektet omfatter etablering af følgende:

- Udvidelse af eksisterende solvarmeanlæg fra 10.000 m² til ca. 44.000 m².
- Biomassekedel på 3 MW
- Absorptionsvarmepumpe på 3 MW
- Damvarmelager på 110.000 m³.
- Elkedel på 8 MW
- Ny kedelbygning

16. maj 2013

J.nr 1021-12-185-11

UJO –EKN

Side 2 af 14

Det fremgår endvidere af projektforslaget, at det efter udvidelsen af solvarmeanlægget forventes, at ca. 60 pct. af varmeproduktionen kan dækkes af solvarmeanlægget. Den høje dækningsgrad opnås ved etableringen af et damvarmelager samt en absorptionsvarmepumpe, der muliggør, at man kan drive solfangerne ved en lavere temperatur, hvilket øger effektiviteten. Absorptionsvarmepumpen optager varmeenergi fra solfangerne ved en lav temperatur og afgiver energien ved en højere temperatur. Processen i absorptionsvarmepumpen drives af varmeenergi ved høj temperatur. Dette leveres af den dertil etablerede biomassekedel, hvor temperaturen kommer op på ca. 150° C. Kedlen skal derfor være en hedtvandskedel. Anlægget forventes at give en samlet fjernvarmeproduktion på ca. 30.000 MWh/år. Vedrørende etablering af absorptionsvarmepumpen og biomassekedlen fremgår i øvrigt følgende af projektforslaget:

”[...]

3. FORHOLDET TIL VARMEPLANLÆGNINGEN OG DEN ØVRIGE LOKALPLANLÆGNING

...

Ved udvidelse af solvarmeanlægget sker der ikke et brændselsskift, idet solvarme kan sidestilles med energibesparelser og altså ikke er et brændsel. Til den foreslåede absorptionsvarmepumpe anvendes biomasse som drivenergi. I Energistyrelsens 'Vejledning til Projektbekendtgørelse nr. 1295 af 13/12/2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg' fra december 2007 anføres det, at elkedler ikke betragtes som brændsel, hvorfor varmeproduktion fra elkedlen gerne må fortrænge varme produceret på naturgas.

Der er i projektet indregnet, at biomasse erstatter naturgas som brændsel. Dette skal dog ses som procesvarme, da det er drivmid-

let til absorptionsvarmepumpen. I vejledningen til bekendtgørelse nr. 1295 af 13/12/2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg i § 15, står der, *"Det betyder, at der godt kan godkendes projektforslag for varmepumper, solvarme, geotermi og overskudsvarme baseret på biomasse i områder, som allerede forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraftvarmeanlæg."*¹ Anvendelse af biomasse i nærværende projekt er derfor i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 795 af 12/07/2012, hvilket endvidere bekræftes af, at lignende projekter er blevet godkendt og idriftsat i bl.a. Tørring, Gråsten og Sønderborg.

...

¹ Denne fortolkning af bekendtgørelsen vurderes stadig at være gældende, da lovtæksten i § 15 "BEK 1295 af 13/12/2005" er den samme som i den gældende bekendtgørelse "BEK 795 af 12/07/2012".
[...]"

16. maj 2013

J.nr 1021-12-185-11

UJO -EKN

Side 3 af 14

Projektforslagets samfundsøkonomiske beregninger og vurderinger er udført på baggrund af Energistyrelsens "Vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, april 2005"¹, og der er anvendt Energistyrelsens samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger fra april 2011².

Det fremgår af projektforslaget, at projektet har et samfundsøkonomisk underskud på ca. 10,2 mio. kr. i nutidsværdi over 20 år, hvis der anvendes en kalkulationsrente på 5 pct. Der er endvidere foretaget en følsomhedsanalyse med en kalkulationsrente på 3,5 pct., der viser et overskud på 6,1 mio. kr. i nutidsværdi over 20 år. Desuden vil der ske en årlig reduktion af CO₂-emmissioner på ca. 135.691 tons omregnet til CO₂-ækvivalenter.

Projektforslaget er i sin helhed vedlagt som bilag 1

¹ Der er til vejledningen fra april 2005 udstedt et tillægsblad af 7. april 2011 vedrørende kalkulationsrente, levetid og reference. Ifølge tillægsbladet skal bl.a. afsnit 4.4. i vejledningen vedrørende kalkulationsrente og levetid erstattes af den tekst, der fremgår af tillægsbladet.

² Energistyrelsens notat: Forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, april 2011. I notatet præsenteres en række forudsætninger om fremtidige energipriser og andre faktorer, der er af betydning ved samfundsøkonomiske beregninger på energiområdet. Til beregningsforudsætningerne fra april 2011 er desuden udstedt et tillægsblad af 2. september 2011.

Energistyrelsen udsendte nye opdaterede samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger den 10. september 2012³.

Den påklagede afgørelse

Af Haderslev Kommunes afgørelse af 8. november 2012 fremgår bl.a. følgende:

”[...]

Vurdering

Haderslev Kommune har i sin afgørelse lagt vægt på, at

- projektet vil give en selskabsøkonomisk gevinst,
- projektet som udgangspunkt ikke medfører negative brugerøkonomiske konsekvenser,
- modsætningsforholdet mellem ønsket om en omfattende grøn omstilling i samfundet og den nuværende ”høje” kalkulationsrente, som specielt i forhold til disse typer energiprojekter vanskeliggør en realisering af projekterne, kan legitimere anvendelsen af en lavere (her 3,5 %) kalkulationsrente
- Gram Fjernvarme vurderer at der er tale om procesenergi, som leveres fra biomassekedlen i form af hedtvand.
- projektet medfører en årlig reduktion på 85 % CO₂ i forhold til referencen og dermed lokalt bidrager til en grøn omstilling, der mindsker afhængigheden af fossile brændsler.

16. maj 2013

J.nr 1021-12-185-11

UJO –EKN

Side 4 af 14

Endvidere findes det godtgjort, at den valgte placering for solfan-
geranlægget er optimal i forhold til det eksisterende anlæg.

Ud fra en samlet vurdering er det derfor kommunens opfattelse, at
der med projektforslagets realisering, opnås samfundsøkonomiske
og miljømæssige fordele i forhold til den eksisterende fjernvarme-
forsyning i Gram, og at disse fordele opvejer de i høringsfasen
fremkomne synspunkter.

[...]”.

Klagers synspunkter og bemærkninger

Klager finder, at Haderslev Kommunes afgørelse af 8. november 2012 skal
ophæves. Til støtte herfor har klager navnlig anført følgende:

- Det følger af projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, at den samfunds-
økonomiske vurdering skal foretages på baggrund af de i § 21, stk. 1,

³ Energistyrelsens forskellige versioner af notater om forudsætninger for samfunds-
økonomiske analyser på energiområdet er offentliggjort på styrelsens hjemmeside:
www.ens.dk.

nr. 10, nævnte samfundsøkonomiske analyser. Ifølge projektbekendtgørelsens § 2, nr. 7, er samfundsøkonomiske analyser defineret som beregninger foretaget på grundlag af Energistyrelsens vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet med de dertil hørende senest opdaterede forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet. Projektbekendtgørelsen angiver således, at kommunerne skal følge indholdet af Energistyrelsens vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet. Indholdet af vejledningen er bindende for kommunerne og har ikke kun vejledende karakter.

- Det følger af Energistyrelsens vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet fra 2005, jf. tillægsbladet af 7. april 2011, at der skal anvendes en kalkulationsrente på 5 pct. Det angives ikke, at der alene som udgangspunkt kan anvendes en kalkulationsrente på 5 pct. Kommunerne er således ikke i relation til kalkulationsrenten overladt et skøn. Haderslev Kommune er derfor forpligtet til at anvende en kalkulationsrente på 5 pct.
- Ved anvendelse af en kalkulationsrente på 5 pct. er projektets samfundsøkonomiske effekt negativ. Projektet opfylder således ikke kravet i projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, om, at der skal være tale om det samfundsøkonomiske mest fordelagtige projekt. Haderslev Kommune har derfor ikke haft hjemmel til at godkende projektforslaget.
- Haderslev Kommune kan ikke ud fra miljømæssige hensyn anvende en lavere kalkulationsrente (3,5 pct.), da dette er i strid med projektbekendtgørelsens regler. Miljømæssige hensyn er allerede indregnet i Energistyrelsens beregningsforudsætninger i form af prissætning af emissioner af CO₂, SO₂, NO_x m.m. Endvidere er det i sig selv væsentligt, at den gældende kalkulationsrente anvendes, da dette skaber sikkerhed for den mest hensigtsmæssige anvendelse af samfundets ressourcer, hvilket er baggrunden for udmeldingen af en generel samfundsmæssig kalkulationsrente. Desuden sikrer anvendelsen af den udmeldte kalkulationsrente en ensartet praksis i forhold til vurderingen af energimæssige projekter.

Projektforslaget blev sendt i høring hos klager den 2. oktober 2012. Klager afgav i den anledning et høringssvar af 30. oktober 2012 til Haderslev Kommune. Af høringssvaret til kommunen anfører klager bl.a., at etableringen af den biomassefyrede kedel, som skal drive absorptionsvarmepumpen, udgør et brændselsskifte fra naturgas til biomasse i strid med projektbekendtgørelsens § 15. Dette synspunkt er ikke gentaget af klager i forbindelse med klagesagens behandling ved Energiklagenævnet.

16. maj 2013

J.nr 1021-12-185-11

UJO –EKN

Side 5 af 14

Gram Fjernvarmes synspunkter og bemærkninger

Gram Fjernvarme finder, at Haderslev Kommunes afgørelse af 8. november 2012 skal stadfæstes. Til støtte herfor har Gram Fjernvarme navnlig anført følgende:

- Energistyrelsen vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet er uanset henvisningen i projektbekendtgørelsens § 2, nr. 7, kun vejledende. Dette har Energiklagenævnet fastslået i flere afgørelser. Endvidere indeholder Energistyrelsens vejledning ingen henvisning til varmeforsyningslovens bemyndigelsesbestemmelser, ligesom vejledningen ikke er kundgjort i Lovtidende. Der kan derfor i konkrete projekter anvendes en lavere kalkulationsrente end den, som Energistyrelsen anbefaler, hvis fravigelsen i forhold til Energistyrelsens vejledning er tilstrækkelig velbegrunnet.
- Hvis Energistyrelsens vejledning med tilhørende beregningsforudsætninger i øvrigt skulle tillægges bindende og ufravigelig virkning i praksis, ville kommunerne være afskåret fra at udøve det pligtmæssige skøn med hensyn til projekters samfundsøkonomi, som er forudsat i projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, og varmeforsyningslovens § 3, stk. 1. Hensynet til at sikre en ensartet prioritering på tværs af landets kommuner kan ikke føre til, at Energistyrelsens vejledning med tilhørende beregningsforudsætninger skal have bindende karakter. De enkelte kommuner er ved foretagelsen af deres samfundsøkonomiske vurderinger under alle omstændigheder tillagt et betydeligt administrativt skøn, hvorved sikres, at en afgørelse om projektkendelse baseres på en konkret vurdering af det enkelte projekt frem for en mekanisk anvendelse af de beregningsværdier, som Energistyrelsen har opstillet. Dette gælder ikke kun konkret, som f.eks. ved udvælgelsen af relevante alternativscenarier, men også generelt, som f.eks. ved fastlæggelsen af de forudsatte brændselspriser.
- Når der i projektforslaget for SOL 2 anvendes en kalkulationsrente på 3,5 pct., skyldes det projektets relativt lange tidshorisont sammenlignet med tidshorisonten for de gennemsnitlige investeringsalternativer, som Energistyrelsens vejledende kalkulationsrente er udtryk for. En kalkulationsrente på 5 pct. favoriserer projekter med lave anlægsinvesteringer og høje driftsomkostninger, men udgør ikke et relevant sammenligningsgrundlag for solvarmeprojekter. I modsætning til brændselsbaserede varmeproduktionsanlæg er solvarmeanlæg således kendetegnet ved relativt høje anlægsinvesteringer med lang tilbagebetalingstid, hvorimod udgifterne til drift og vedligehold samlet set vil være betydelig lavere. En høj kalkulationsrente vil reelt udhule besparelsen på fossile brændsler. Det gælder for biomassebaserede VE-

16. maj 2013

J.nr 1021-12-185-11

UJO –EKN

Side 6 af 14

projekter generelt og for solvarmeprojekter i særdeleshed. Endvidere har projektet en væsentlig lavere risikoprofil, da produktionsprisen er uafhængig af brændselspriserne. Anvendelsen af en kalkulationsrente på 3,5 pct. er derfor velbegrunderet for det konkrete projekt.

- I Ingeniørforeningens energiplan fra 2006, der blev udarbejdet af Aalborg Universitet med bidrag fra mere end 1.600 ingeniører, fremhæves netop, at en væsentlig forudsætning for at sikre de nødvendige omstillinger af energisektoren i de kommende år er, at der anvendes en real kalkulationsrente, som på daværende tidspunkt blev beregnet til omkring 3 pct.

16. maj 2013

J.nr 1021-12-185-11

UJO –EKN

Haderslev Kommunes udtalelse til sagen

Haderslev Kommune finder, at afgørelsen af 8. november 2012 skal stadfæstes. Til støtte herfor har kommunen navnlig anført følgende:

Side 7 af 14

- Det er kommunens opfattelse, at kalkulationsrenten på 5 pct., som indgår i Energistyrelsens vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet fra april 2005, er vejledende. Denne opfattelse bekræftes af Energiklagenævnets tidligere afgørelser.
- Regeringen har et langsigtet energipolitisk mål om 100 pct. omstilling til vedvarende energi i 2050 som næsten alle folketingets partier bakker op om. På kortere sigt ønskes brugen af fossile brændsler til el og varme halveret frem til 2020. Haderslev Kommune har på linje hermed besluttet at udarbejde en klimastrategi i 2013, der skal understøtte energiaftalens mål for reduktion af CO₂-udledningen. Energi- og varmeplanlægningen, især med henblik på fremme af CO₂-neutral varmforsyning, skal være et af strategiens primære indsatsområder. SOL 2 projektet bidrager i høj grad til, at overordnede såvel som lokale energipolitiske mål kan opfyldes. Kommunen fastholder således sin tidligere vurdering af, at ønsket om en omfattende grøn omstilling i samfundet kan legitimere anvendelsen af en lavere kalkulationsrente (her 3,5 pct.) som grundlag for godkendelse af projektforslag, der fremmer disse mål.
- Haderslev Kommune har desuden i sin afgørelse lagt vægt på, at projektet vil give en selskabsøkonomisk gevinst, at projektet som udgangspunkt ikke medfører negative brugerøkonomiske konsekvenser, og at projektet medfører en årlig CO₂-reduktion på 85 pct. i forhold til referencen og dermed lokalt bidrager til en grøn omstilling, der mindsker afhængigheden af fossile brændsler. Ud fra en samlet vurdering er det derfor fortsat kommunens opfattelse, at der med projektforslagets realisering opnås samfundsøkonomiske og miljømæssige fordele i

forhold til den eksisterende fjernvarmeforsyning i Gram, og at disse fordele bør opveje de i klagen fremførte synspunkter.

Retsgrundlaget for Energiklagenævnets afgørelse

Kommunalbestyrelsens godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg er nærmere reguleret i projektbekendtgørelsen⁴, der er udstedt i medfør af varmeforsyningsloven⁵. Den 20. april 2013 trådte en ny projektbekendtgørelse i kraft (bekendtgørelse nr. 374 af 15. april 2013). Det fremgår af bekendtgørelsens § 34, stk. 4, 2. pkt., at klager over afgørelser, truffet af kommunalbestyrelsen eller Energistyrelsen efter bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012, behandles efter bestemmelserne i bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012 om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg. Denne sag skal således behandles efter reglerne i bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012. Når der herefter henvises til projektbekendtgørelsen, henvises der således til bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012.

16. maj 2013

J.nr 1021-12-185-11

UJO –EKN

Side 8 af 14

Af projektbekendtgørelsens § 1 og § 2 fremgår bl.a. følgende om bekendtgørelsens anvendelsesområde:

”[...]

§ 1. Bekendtgørelsen omfatter kommunalbestyrelsens planlægning for varmeforsyningen, forudsætninger for kommunalbestyrelsens godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg og kommunalbestyrelsens behandling af sager efter varmeforsyningslovens §§ 3, 4 og 9.

§ 2. I denne bekendtgørelse forstås ved:

...

7) Samfundsøkonomiske analyser: Beregninger foretaget på grundlag af Energistyrelsens vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet med de dertil hørende senest opdaterede forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet

...

[...]

⁴ Bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012 om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg. Bekendtgørelsen er nu ophævet og erstattet af bekendtgørelse nr. 374 af 15. april 2013.

⁵ Bekendtgørelse nr. 1184 af 14. december 2011 af lov om varmeforsyning med senere ændringer.

Bekendtgørelsens 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.

[...]”

16. maj 2013

J.nr 1021-12-185-11

UJO –EKN

Side 9 af 14

Projektbekendtgørelsens § 15 regulerer, hvilke typer brændsel der kan anvendes ved etablering af et varmeproduktionsanlæg til levering af varme til et fjernvarmenet, som forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraftvarmeanlæg. Af bestemmelsens stk. 1-4 fremgår følgende:

”[...]

Varmeproduktionsanlæg

§ 15. Ved etablering af varmeproduktionsanlæg til levering af varme til et fjernvarmenet, der forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraft-varme-anlæg eller varmeanlæg, skal kommunalbestyrelsen ved godkendelse af projekter anvende kriterierne i stk. 2-6 for fastlæggelse af brændselsvalg.

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

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

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan ved etablering af udvidet varmeproduktionskapacitet, som er nødvendiggjort af et øget varmebehov, godkende anvendelse af CO₂ -afgiftsfrit brændsel for anlæg, der alene er dimensioneret til at dække det øgede varmebehov, jf. dog § 13.

...

[...]"

For at kunne godkende et projektforslag, 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 varmemforsyningsloven, herunder formålsbestemmelsen, samt at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.

[...]"

16. maj 2013

J.nr 1021-12-185-11

UJO –EKN

Side 10 af 14

Energistyrelsen har udarbejdet "Vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, april 2005"⁶.

Følgende fremgår af vejledningen fra 2005 med de ændringer, der fremgår af tillægsbladet af 7. april 2011, vedrørende kalkulationsrenten:

"[...]

4.4. Kalkulationsrente og levetid

Der anvendes en samfundsmæssig kalkulationsrente på 5 pct. realt (renset for inflation) i overensstemmelse med Finansministeriets anbefalinger. Kalkulationsrenten er opgjort som 4 pct. plus et risikotillæg på 1 procentpoint, i alt 5 pct. Kalkulationsrenten afspejler det mistede alternative afkast, de investerede ressourcer kunne have indbragt i andre anvendelser.

[...]"

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

For så vidt angår Haderslev Kommunes vurdering af de samfundsøkonomiske forhold, jf. projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, fremgår det af sagen, at pro-

⁶ Der er til vejledningen fra april 2005 udstedt et tillægsblad af 7. april 2011 vedrørende kalkulationsrente, levetid og reference. Ifølge tillægsbladet skal bl.a. afsnit 4.4. i vejledningen vedrørende kalkulationsrente og levetid erstattes af den tekst, der fremgår af tillægsbladet.

jektforslaget er dateret september 2012. Det fremgår endvidere, at projektforslagets samfundsøkonomiske beregninger er baseret på Energistyrelsens samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger fra april 2011.

Haderslev Kommune godkendte projektforslaget på kommunalbestyrelsesmødet den 5. november 2012, hvilket blev meddelt klager ved afgørelsen af 8. november 2012. Af Energistyrelsens hjemmeside, www.ens.dk, fremgår, at styrelsen den 10. september 2012 offentliggjorde en ny udgave af beregningsforudsætningerne for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet. Den nye udgave består af et regneark. Af Energistyrelsens hjemmeside fremgår endvidere, at det er tallene i dette regneark, der skal anvendes, når samfundsøkonomiske analyser på energiområdet gennemføres. Projektforslaget blev imidlertid ikke opdateret i henhold til disse nye beregningsforudsætninger, inden Haderslev Kommune traf afgørelse om at godkende projektforslaget på kommunalbestyrelsesmødet den 5. november 2012.

16. maj 2013

J.nr 1021-12-185-11

UJO –EKN

Side 11 af 14

Energiklagenævnet bemærker hertil, at Energiklagenævnet i flere tidligere sager har truffet afgørelse om, at Energistyrelsens notater om forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet har vejledende karakter⁷. Energistyrelsens forudsætningsnotater er på trods af definitionen i projektbekendtgørelsens § 2, nr. 7, ikke udstedt i medfør af varmemforsyningslovens § 3, stk. 2, ligesom forudsætningsnotaterne ikke er bekendtgjort i Lovtidende. Forudsætningsnotaterne har derfor ikke karakter af bindende forskrifter udstedt i medfør af varmemforsyningslovens § 3, stk. 2. De faktiske forudsætninger for den samfundsøkonomiske analyse kan til stadighed ændre sig, hvilket f.eks. er tilfældet med den forudsatte brændselspris. Desuden har analysen et 20-årigt perspektiv, der i sagens natur er usikkert og må antages at være en kvalificeret øjebliksvurdering på bestemte forudsætninger. For at give kommunen et så godt beslutningsgrundlag som muligt, så bør det projektforslag, som kommunen har til godkendelse, imidlertid være opdateret i henhold til den seneste version af Energistyrelsens udmeldte forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, hvis man vælger at basere projektforslagets samfundsøkonomiske analyse på disse forudsætninger.

Da Gram Fjernvarme har valgt at basere projektforslagets samfundsøkonomiske analyse på Energistyrelsens beregningsforudsætninger, finder Energiklagenævnet, at projektforslagets samfundsøkonomiske analyse burde have været baseret på de beregningsforudsætninger, der var gældende på tidspunktet for kommunens afgørelse, dvs. Energistyrelsens beregningsforudsætninger fra september 2012. Dette gælder uanset, at sagsbehandlingen i kommunen ville være blevet forlænget herved. Energiklagenævnet bemærker i den forbindelse,

⁷ Der kan bl.a. henvises til Energiklagenævnets afgørelse af 5. januar 2011 (j.nr. 1021-10-8) samt nævnets afgørelse af 15. maj 2012 (j.nr. 1021-11-52). Afgørelserne er offentliggjorte på Energiklagenævnets hjemmeside: www.ekn.dk under menupunktet "Afgørelser" -> "Kronologisk liste" -> "Lov om varmemforsyning".

at Energistyrelsen udmeldte nye beregningsforudsætninger den 10. september 2012, og at Haderslev Kommune først godkendte projektforslaget på kommunalbestyrelsesmødet den 5. november 2012. Haderslev Kommune har således haft tid til at indrette sagsbehandlingen efter de nye beregningsforudsætninger.

Haderslev Kommunes vurdering af projektforslagets samfundsøkonomiske forhold, jf. projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, har således ikke været tilstrækkeligt oplyst, og projektgodkendelsen har derfor været baseret på et ufuldstændigt grundlag. Utilstrækkelig sagsoplysning medfører som udgangspunkt en afgørelses ugyldighed. Energiklagenævnet finder ikke at kunne lægge til grund, at den utilstrækkelige sagsoplysning har været uden betydning for Haderslev Kommunens projektgodkendelse. Energiklagenævnet finder derfor, at afgørelsen lider af en væsentlig mangel, hvorfor afgørelsen ophæves. Da godkendelse af projektforslag efter projektbekendtgørelsen også indeholder elementer af skønsmæssig karakter, finder Energiklagenævnet det rettest at hjemvise sagen til fornyet behandling i kommunen med henblik på, at Gram Fjernvarme opdaterer beregningerne i projektforslaget. Når beregningerne er opdaterede, skal Haderslev Kommune som 1. instans foretage en fornyet vurdering af projektforslagets samfundsøkonomiske forhold.

På denne baggrund ophæves Haderslev Kommunes afgørelse af 8. november 2012, og sagen hjemvises til fornyet behandling ved kommunen med henblik på, at kommunen foretager en fornyet vurdering af projektforslagets samfundsøkonomiske forhold.

For så vidt angår spørgsmålet om den i projektforslaget anvendte kalkulationsrente bemærker Energiklagenævnet, at en samfundsøkonomisk analyse og vurdering efter projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, efter nævnets opfattelse ikke kan foretages uden, at der i den samfundsøkonomiske analyse anvendes en kalkulationsrente. Hverken projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, eller projektbekendtgørelsens øvrige regler fastlægger imidlertid, hvilken kalkulationsrente der skal anvendes ved samfundsøkonomiske analyser og vurderinger af projekter omfattet af projektbekendtgørelsens regler. Spørgsmålet om, hvilken kalkulationsrente der skal anvendes i relation til projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, beror derfor på et skøn.

Den officielle samfundsmæssige kalkulationsrente udmeldes/anbefales fra centralt hold af Finansministeriet og er optaget af Energistyrelsen i vejledningen i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet. Udgangspunktet for fastsættelsen af den samfundsmæssige kalkulationsrente er, at offentligt resourceforbrug har en alternativomkostning, idet ressourcerne kunne være anvendt til alternative formål. Ved at anvende den samfundsmæssige kalkulationsrente til at tilbagediskontere værdien af alle fremtidige ulemper og fordele fås et mål for tiltagets samlede fordelagtighed for samfundet. Finansministeri-

16. maj 2013

J.nr 1021-12-185-11

UJO -EKN

Side 12 af 14

et udmelder/anbefaler på baggrund af en række økonomiske metoder og på grundlag af forskellige samfundsøkonomiske forhold den samfundsmæssige kalkulationsrente⁸. Den anbefalede kalkulationsrente er for øjeblikket 5 pct.

Det er Energiklagenævnets opfattelse, at der ved udfyldningen af den skønsmæssige bestemmelse i projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, for så vidt angår størrelsen af den anvendte kalkulationsrente, som udgangspunkt skal anvendes en kalkulationsrente, der svarer til den af Finansministeriet anbefalede samfundsmæssige kalkulationsrente, og som følges af Energistyrelsen i vejledningen i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet. Dette gælder uanset, om en kommune vælger at basere et projektforslags samfundsøkonomiske analyse på Energistyrelsens udmeldte forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet eller ej. Energiklagenævnet har her ved lagt vægt på, at den officielle samfundsmæssige kalkulationsrente i dag udmeldes ud fra økonomiske vurderinger af, hvad der for øjeblikket bedst afspejler forskellige anlægsinvesteringers alternativomkostninger og hermed investeringens samlede fordelagtighed for samfundet. Formålet med kravet om den samfundsøkonomiske vurdering i projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, er netop på et gennemsigtigt og sammenligneligt grundlag at klarlægge konsekvenserne af offentlige tiltag og hermed sikre, at der alene godkendes projekter, som er økonomisk fordelagtige for samfundet, dvs. de samfundsøkonomiske mest fordelagtige projekter. Det er Energiklagenævnets opfattelse, at det vil være i strid med dette formål, hvis kalkulationsrentens størrelse uden videre kunne vælges lokalt af de enkelte kommuner for hvert enkelt projekt. Såfremt en lavere kalkulationsrente benyttes, forudsætter det, at beregningen kan understøtte en vurdering af en investerings samlede fordelagtighed for samfundet. Det ses imidlertid ikke at være tilstrækkelig godtgjort i den konkrete sag, at Haderslev Kommune kan anvende en kalkulationsrente, der er lavere end den af Finansministeriet anbefalede (for øjeblikket 5 pct.).

Energiklagenævnet ville finde det hensigtsmæssigt, at det fremgår af projektbekendtgørelsen, hvilken kalkulationsrente der skal lægges til grund, når et tiltags samlede fordelagtighed for samfundet skal beregnes.

Energiklagenævnet bemærker afslutningsvis, at da Haderslev Kommunes afgørelse ophæves på grund af utilstrækkelig sagsoplysning, og sagen hjemvises til fornyet behandling ved kommunen, har nævnet ikke fundet anledning til at tage stilling til, om etableringen af den biomassefyrede kedel, som skal drive absorptionsvarmepumpen, udgør et brændselsskifte fra naturgas til biomasse i strid med projektbekendtgørelsens § 15. Energiklagenævnet kan til orientering oplyse, at nævnet ved afgørelse af 7. maj 2013 (j.nr. 1021-13-153) har

16. maj 2013

J.nr 1021-12-185-11

UJO –EKN

Side 13 af 14

⁸ Der henvises nærmere til Finansministeriets "Vejledning i udarbejdelse af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger, November 1999".

truffet afgørelse om en lignende problemstilling i relation til et projekt om udnyttelse af overskudsvarme fra en fødevarevirksomhed⁹.

Energiklagenævnets afgørelse

Haderslev Kommunes afgørelse af 8. november 2012 ophæves, og sagen hjemvises til kommunen til fornyet behandling.

Sagen har været behandlet på nævnets møde den 17. april 2013.

Afgørelsen er truffet i henhold til projektbekendtgørelsens § 29, stk. 1, jf. varmemforsyningslovens § 26, stk. 1.

Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

Søgsmål ved domstolene til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter varmemforsyningsloven 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. varmemforsyningslovens § 26, stk. 4.

På nævnets vegne

Poul K. Egan
Nævnetsformand

/Ulla Østergaard
Specialkonsulent

16. maj 2013

J.nr 1021-12-185-11

UJO –EKN

Side 14 af 14

⁹ Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: www.ekn.dk under menupunktet "Afgørelser" -> "Kronologisk liste" -> "Lov om varmemforsyning".