

ENERGIKLAGENÆVNETS AFGØRELSE i sag om stikprøvekontrol af indberettede energibesparelser i 2017

Energiklagenævnet har modtaget en klage fra A A/S, der er repræsenteret af B A/S (herefter klager) over Energistyrelsens afgørelse om korrektion af indberettede energibesparelser i 2017.

Energiklagenævnet ophæver Energistyrelsens afgørelse og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Nævnets sammensætning

Nævnetsformand og dommer Peter Ulrik Urskov
Næstformand, professor, cand.jur. og ph.d. Bent Ole Gram Mortensen
Advokat Håkun Djurhuus
Seniorforsker og civilingeniør Kirsten Engelund Thomsen
Direktør Finn Lauritzen

Energiklagenævnet
NÆVNETS HUS
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37 79 55 26
EAN nr. 5798000026070
ekn@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

1. Klagen til Energiklagenævnet

Energiklagenævnet har den 20. december 2019 modtaget klagen over Energistyrelsens afgørelse af 8. oktober 2019.

Klagen er fremsendt til Energistyrelsen den 3. november 2019, som herefter har videresendt klagen til Energiklagenævnet i overensstemmelse med § 38, stk. 1, 2. og 3. pkt., i bekendtgørelse nr. 864 af 26. august 2019 om energispareydelser i net- og distributionsvirksomheder (herefter energisparebekendtgørelsen).

Sagen har for Energiklagenævnet drejet sig om, hvorvidt Energistyrelsens afgørelse af 8. oktober 2019 opfylder forvaltningslovens¹ bestemmelser om kravene til en forvaltningsakts begrundelse, jf. forvaltningslovens § 22 og 24.

2. Sagens oplysninger

Som led i Energistyrelsens tilsynspligt med energiselskabernes energispareindsats har Energistyrelsen gennemført en stikprøvekontrol af de indberettede energibesparelser i 2017 med henblik på at kontrollere, om opgørelserne af

¹ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 om forvaltningsloven.

energibesparelserne er i overensstemmelse med reglerne i energisparebekendtgørelsen² og energispareaftalen af 13. november 2012 (herefter energispareaftalen),³ jf. energisparebekendtgørelsens § 33, stk. 1 og 2.

Klager fik i den forbindelse udtrukket 10 sager vedrørende forskellige slutbrugere, hvoraf sagen vedrørende C er genstand for behandling i nærværende afgørelse.

I denne sag har klager indberettet en energibesparelse på 4.347,600 MWh, der er realiseret i 2017 i forbindelse med udskiftning af slutbrugerens kedel-anlæg, som forsynede et 16.650 m² gartneri. Slutbrugerens eksisterende kul-fyr blev således nedlagt, hvorefter der blev etableret en ældre ombygget gas-kedel med røggaskøler på. Klager har som dokumentation for den indberettede energibesparelse indsendt et regneark, hvoraf det fremgår, at virkningsgraden på 43 % i førsituationen er beregnet i henhold til de gældende regler. Det fremgår tillige, at virkningsgraden på 94,9 % i eftersituationen er dokumenteret over 16 dages drift og herefter fratrukket 5 % i henhold til notatet fra Teknisk Arbejdsgruppe. Af regnearket fremgår det endelig, at brændværdien af det indfyrede er sat til 7,11 MWh.

I forbindelse med sagens oplysning i Energistyrelsen, udarbejdede Energistyrelsen et udkast til afgørelse, hvor der blev indstillet til, at klager skulle foretage fuld korrektion af den indberettede energibesparelse, idet det var uklart, hvilke regler klager havde henvist til i forbindelse med udregningen af virkningsgraden i før- og eftersituationen. Energistyrelsen formodede dog, at der var tale om Energistirelsens standardløsning for udskiftning af biomasse- eller anden fastbrændselskedel med tilhørende excelberegner (herefter standardløsningen).⁴ Herom anførte Energistyrelsen, at denne ikke omfattede kul-fyrede- eller større kedler, som det er tilfældet i nærværende sag. Energistyrelsen anførte tillige herom, at fastsættelse af virkningsgraden for en ældre kedel, skal fastsættes på samme måde som den fastsættes i førsituationen. På baggrund heraf anmodede Energistyrelsen klager om at dokumentere virkningsgraden på 43 %, herunder hvordan klager var kommet frem til virkningsgraden ved ibrugtagningstidspunktet. Klager skulle desuden foretage en ny beregning af virkningsgraden i eftersituationen.

Energistyrelsen anførte endvidere, at der var anvendt en for høj brændværdi, når man sammenlignede med de angivne brændværdier på de 25 indsendte fakturaer for indkøb af kul i 2016. Energistyrelsen udregnede herefter brændværdien baseret på et gennemsnit af alle 25 fakturaer og kom frem til en brændværdi på 6,89 MWh, hvilket medførte en delvis korrektion på -207,369

² Bekendtgørelse nr. 830 af 27. juni 2016 var gældende på tidspunktet for indgåelse af en bindende aftale med slutbrugeren om netvirksomhedens medvirken til realisering af energispareprojektet den 15. december 2016, hvorfor denne skal anvendes ved behandlingen, jf. energisparebekendtgørelsens § 41, stk. 1.

³ Aftale af 13. november 2012 om Energiselskabernes energispareindsats mellem klima-, energi- og bygningsministeren og net- og distributionsselskaberne inden for el, naturgas, fjernvarme og olie repræsenteret ved Dansk Energi, HMN Naturgas, DONG Gas Distribution, Naturgas Fyn Distribution, Dansk Fjernvarme, Foreningen Danske Kraftvarmeværker samt Energi- og olieforum. Aftalen er en opfølgning på den politiske aftale af 22. marts 2012 om den danske energipolitik 2012-2020.

⁴ Notat samt tilhørende Excelberegner kan findes på Energistyrelsens hjemmeside: www.ens.dk.

MWh.

I forbindelse med høringen over Energistyrelsens afgørelse har klager anført, at klager har fulgt de gældende retningslinjer i energispareaftalen, Energistyrelsens FAQ 2.11 og standardløsningen, og at standardløsningen var anvendt i god tro. Klager har endvidere anført, at stikprøvekontrollanten ved sin gennemgang af sagen ikke havde kommentarer til anvendelsen, hvorfor kontrollanten må antages at være enig med klager i, at energibesparelsen er korrekt beregnet og har fulgt retningslinjerne i energispareaftalen og standardløsningen. Herefter har klager anført, at standardløsningen ikke vedrører en bestemt størrelse kedel, ligesom kul indgår. Endelig fremgår det, at de efterfølgende forbrugsdata ikke var tilgængelige på indberetningstidspunktet.

Klager har ved udregningen af virkningsgraden i førsituationen taget udgangspunkt i reglerne om omregning af kedlens årsvirkningsgrad ved udskiftningstidspunktet (trin C). Der er taget udgangspunkt i kedlens årsvirkningsgrad på ny fra 96 % og en kedelalder på 32 år, hvilket giver en årsvirkningsgrad på 43 %.

For at fastsætte virkningsgraden i eftersituationen er der taget udgangspunkt i reglerne om omregning til årsvirkningsgrad ved ibrugtagningstidspunktet (trin B), da den, ifølge klager, er mest retvisende, idet der er tale om en ombygning af en ældre kedel. Der er målt en virkningsgrad på 99 %, som er målt over 16 dages drift. Denne danner udgangspunkt for normvirkningsgraden på den installerede kedel. Herefter korrigeres årsvirkningsgraden ved ibrugtagningstidspunktet. Klager er herefter kommet frem til en årsvirkningsgrad på ibrugtagningstidspunktet på 94,9 %

I forhold til beregningsfejlen har klager givet Energistyrelsen ret i, at der ved beregning af energibesparelsen er anvendt for høj brændværdi, når man sammenligner med de angivne brændværdier på de 25 indsendte fakturaer for indkøb af kul i 2016. Klager gør dog opmærksom på, at der af standardløsningen fremgår en 18 % højere brændværdi end den anvendte, hvilket bør være med i Energistyrelsens overvejelser, hvis Energistyrelsen ønsker at fastholde en korrektion af besparelsen.

3. Energistyrelsens afgørelse

Energistyrelsen har den 8. oktober 2019 truffet afgørelse om delvis korrektion på -2.464,600 MWh ud af den indberettede energibesparelse på 4.347,600 MWh, jf. energisparebekendtgørelsens § 33, stk. 2, hvorefter den endelige energibesparelse er 1.883 MWh. Energistyrelsen finder i afgørelsen, at energibesparelsen efter høringen delvist er dokumenteret ved fremsendelse af gasforbruget i 2018, hvorfor fejl B-01 bortfalder. Energistyrelsen har herefter beregnet energibesparelsen ved at sammenligne kulforbruget i 2016 med gasforbruget for 2018. I genberegningen ændrede Energistyrelsen brændværdien i henhold til de 25 fakturaer for indkøb af kul i 2016, eftersom klager var enig i, at der ved beregningen af energibesparelsen var anvendt en for høj brændværdi.

4. Klagers bemærkninger

Det er klagers opfattelse, at Energistyrelsens standardløsning kan anvendes i nærværende sag. Klager har i relation hertil navnlig anført følgende:

- Energistyrelsen har i afgørelsen ikke kommenteret på klagers kommentarer om, at standardløsningen skal anvendes til opgørelsen af energibesparelsen.
- Energistyrelsen har ikke dokumenteret, at der i nærværende sag, ikke kan anvendes Energistyrelsens standardløsning.

5. Energistyrelsens bemærkninger

Energistyrelsen fastholder, at den konkrete sag skal opgøres ved at sammenligne det dokumenterede førforbrug og efterforbrug. Til støtte herfor har Energistyrelsen navnlig anført følgende:

- En beregning baseret på Energistyrelsens standardløsning vil give en teoretisk større energibesparelse end en beregning med udgangspunkt i det reelle energiforbrug i før- og eftersituationen.
- Hvis klager ønsker at benytte standardløsningens teoretiske fremgangsmåde, skal kedelberegneren anvendes for begge kedler i beregningen. Det betyder, at hvis kedelberegneren anvendes for at finde virkningsgraden på en gammel kulkedel ved udskiftningstidspunktet, skal reglerne fra standardløsningen også følges for den kedel, der skal benyttes i eftersituationen.
- Standardløsningen beskriver, at hvis der i eftersituationen etableres en ny kedel, fastsættes årsvirkningsgraden ud fra kedlens oplyste nominelle virkningsgrad fratrullet 5 %.
- Den kedel, der benyttes i eftersituationen, er en gammel Hollesen Gasmaster fra 1993, som blev installeret i et nyt kraftvarmeanlæg i 1996, og som i eftersituationen er blevet konverteret til naturgas.
- På side 5 i standardløsningen står der følgende; *"Installeres der en ældre kedel i efter-situationen, benyttes metoden som beskrevet ved fastsættelse af virkningsgrad i førsituationen. Se trin A) til C)".* Energistyrelsen finder ikke, at det er muligt at finde virkningsgraden for den konverterede Hollesen Gasmaster via kedelberegners trin A) til C), hvorfor det ikke er muligt ud fra oplysningerne i sagen at benytte standardløsningen.

6. Retsgrundlaget

Retsgrundlaget fremgår af bilag til denne afgørelse.

7. Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Energistyrelsen kan efter reglerne i energisparebekendtgørelsens § 33, stk. 2, efter en vurdering af, om en energibesparelse er i overensstemmelse med energispareaftalen og reglerne i energisparebekendtgørelsen, træffe afgørelse om,

at energibesparelser i et energispareprojekt ikke kan indgå i net- og distributionsvirksomheders opgørelse over realiserede energibesparelser. Dette gøres ved, at net- eller distributionsvirksomheden pålægges at korrigere den indberettede energibesparelse helt eller delvist.

Ved Energistyrelsens afgørelse af 8. oktober 2019 fandt Energistyrelsen, at klager skulle pålægges delvis korrektion af de indberettede energibesparelser.

Energistyrelsens afgørelse af 8. oktober 2019 er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand og skal dermed opfylde forvaltningslovens bestemmelser herom. Det fremgår af forvaltningslovens § 22, at en forvaltningsafgørelse skal være ledsaget af en begrundelse, når den meddeles skriftligt, medmindre afgørelsen giver den pågældende part fuldt ud medhold. Forvaltningsloven fastlægger endvidere i § 24, stk. 1, at begrundelsen for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Energistyrelsens afgørelse om at pålægge korrektion af den indberettede energibesparelse beror på et administrativt skøn, jf. energisparebekendtgørelsens § 33, stk. 2. Det skal derfor fremgå af afgørelsen, hvilke hovedhensyn der har været bestemmende for Energistyrelsens skønsudøvelse, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. led.

Af Energistyrelsens afgørelse af 8. oktober 2019 fremgår det, at der efter høringen kan foretages en plausibel beregning af energibesparelsen ved at sammenligne kulforbruget i 2016 med gasforbruget i 2018, hvorfor fejl B-01 bortfalder. Det fremgår tillige, at klager i forbindelse med høringen har medgivet, at der er anvendt en for høj brændværdi, hvorfor den af Energistyrelsens udregnede brændværdi anvendes. Herefter ses en beregning af energibesparelsen. Det fremgår således ikke af Energistyrelsens afgørelse, hvorfor klager pålægges delvis korrektion af den indberettede energibesparelse. Energistyrelsen har dermed ikke begrundet, hvorfor standardløsningen ikke kan anvendes, samt hvorfor brændværdien fra standardløsningen ikke er anvendt.

Energiklagenævnet finder på baggrund heraf, at Energistyrelsens afgørelse af 8. oktober 2019 ikke lever op til kravene i forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Energiklagenævnet ophæver herefter Energistyrelsens afgørelse af 8. oktober 2019 og hjemviser sagen til fornyet behandling i Energistyrelsen.

Den omstændighed, at Energistyrelsen overfor Energiklagenævnet er fremkommet med yderligere bemærkninger vedrørende anvendelsen af standardløsningen, ændrer ikke på, at Energistyrelsens afgørelse skal opfylde forvaltningslovens bestemmelser om begrundelse, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24. Energiklagenævnet bemærker i forbindelse hermed, at Energistyrelsen fortsat ikke har begrundet, hvorfor den brændværdi, klager henviser til, ikke

kan anvendes.

8. Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet ophæver Energistyrelsens afgørelse af 8. oktober 2019, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 10. november 2020.

Energiklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

Afgørelsen er truffet i henhold til § 38, stk. 1, 1. pkt., i bekendtgørelse nr. 864 af 26. august 2019 om energispareydelser i net- og distributionsvirksomheder, jf. § 26, stk. 1, i lov bekendtgørelse nr. 120 af 6. februar 2020 om varmemforsyning.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

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

Afgørelsen er sendt til:
B A/S
Energistyrelsen

Bilag

Uddrag af bekendtgørelse nr. 864 af 26. august 2019 om energispareydelser i net- og distributionsvirksomheder:

”[...]

§ 33. Energistyrelsen udvælger hvert år et statistisk signifikant antal energispareprojekter til stikprøve- kontrol af, hvorvidt net- og distributionsvirksomhedernes opgørelser af energibesparelser er korrekte og opfylder kravene i §§ 3-12, §§ 14-15, og hvorvidt aftaler efter § 32, stk. 2, og påbud udstedt i medfør af § 36 overholdes, som over perioden 2016-2020 udgør et statistisk signifikant grundlag. Energistyrelsen kan desuden uden for stikprøvekontrollen udtage sager til kontrol af, hvorvidt net- og distributionsvirksomhedernes opgørelser af energibesparelser er korrekte.

Stk. 2. Energistyrelsen kan efter en vurdering af, om en energibesparelse er i overensstemmelse med energispareaftalen og reglerne i denne bekendtgørelse, træffe afgørelse om, at energibesparelser i et energispareprojekt ikke kan indgå i net- og distributionsvirksomheders opgørelse over realiserede energibesparelser.

[...]”

Uddrag af lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven:

”[...]

§22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

...

§24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

[...]”