

(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 NGF Nature Energy Distribution A/S
OVER Kerteminde Kommunes afgørelse af 9. marts 2015
OM Godkendelse af Kerteminde Forsyning – Varme A/S's fjernvarmeprojekt for boligområder i Munkebo

28. december 2015

J.nr. 1021-15-53-53

HCH-EKN

**NÆVNETS
SAMMEN-
SÆTNING
I SAGEN**

Nævnensformand, dommer Poul K. Egan
Næstformand, professor, cand.jur. & ph.d. Birgitte Egelund Olsen
Professor, cand.jur. & ph.d. Bent Ole Gram Mortensen
Professor, cand.jur. & ph.d. Michael Gøtze
Direktør, cand.oecon. Niels Jørgen Ravn Sørensen

NÆVNETS Kerteminde Kommunes afgørelse af 9. marts 2015 ophæves.
AFGØRELSE

NGF Nature Energy Distribution A/S (herefter klager) har den 7. april 2015 klaget over Kerteminde Kommunes afgørelse af 9. marts 2015 om godkendelse af fjernvarmeforsyning af boligområderne Mosekrogen, Mosevangen, Toften m.v. i Munkebo.

Energiklagenævnet har under sagens behandling forespurgt Vattenfall A/S og Fjernvarme Fyn A/S, om disse selskaber mener at have partsstatus i klagesagen. Fjernvarme Fyn A/S har svaret, at selskabet med virkning fra 31. marts 2015 har overtaget Fynsværket og Affaldsforbrændingsanlægget Odense Kraftvarmeværk fra Vattenfall A/S. Selskabet leverer herefter tæt på 100 % af varmebehovet hos Kerteminde Forsyning A/S. Den årlige varmeleverance udgør ca. 600 TJ ud af en samlet produktion på Fynsværket og affaldsforbrændingsanlægget på i alt 9.200 TJ.

Fjernvarme Fyn A/S betragter sig som hørings- og klageberettiget, uanset varmeleverancen til projektområdet alene udgør en beskeden andel af den samlede produktion på Fynsværket. Selskabet henviser til, at kommunens

varmeplanlægning skal ske i samarbejde med forsyningsselskaberne og andre berørte parter som f.eks. varmeproduktionsvirksomheder, jf. projektbekendtgørelsens § 4 og § 25. Selskabet anførte samtidig, at selvom selskabet har væsentlig interesse i projekter, der ændrer på varmegrundlaget, har selskabet dog ikke yderligere bemærkninger til de foreliggende oplysninger i sagen.

Energiklagenævnet finder ikke, at Fjernvarme Fyn A/S eller tidligere Vattenfall A/S er parter i denne sag, idet deres interesse i sagen alene er den indirekte interesse i at levere varme til Kerteminde Forsyning – Varme A/S.

Sagens baggrund

Kerteminde Forsyning – Varme A/S ansøgte den 28. februar 2013 om godkendelse af et projektforslag for konvertering fra naturgas til fjernvarme i boligområderne Mosekrogen og Mosevangen samt Toften, Drigstrup, Bregnør og Bregnør Fiskeleje. Projektet omfattede oprindeligt 715 ejendomme med et samlet anslået varmebehov på 13.682 MWh. Det var forudsat, at 100 % af varmebehovet i områderne ville være dækket af fjernvarme efter 4 år.

Kerteminde Kommune vurderede, at tilslutningsgraden var urealistisk og burde fastsættes til 50 % efter 4 år. Der blev udarbejdet et opdateret projektforslag af 22. december 2014, hvor projektområdet blev delt i 2 delområder.

I det opdaterede projektforslag var beregnet en samfundsøkonomisk fordel ved boligområderne i Munkebo på 2.947.000 kr. over 20 år, medens der ikke var en fordel forbundet med konvertering af områderne uden for Munkebo.

Kerteminde Kommune har godkendt projektforslaget for områderne i Munkebo efter bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012, idet den oprindelige ansøgning er indgivet før 20. april 2013.

Den påklagede afgørelse

Kerteminde Kommune godkendte den 9. marts 2015 projektforslaget for boligområderne Mosekrogen og Mosevangen samt Toften m.v. Disse boligområder omfatter 608 boliger.

Projektforslaget omfatter ikke tilslutningspligt, og der er heller ikke tilslutningspligt til naturgasforsyningen.

Fjernvarmen produceres som overskudsvarme fra el-produktion på Vattenfall Fynsværket. Fjernvarmen fremstilles ved afbrænding af en blanding af kul og halm på Fynsværket. Det opdaterede projektforslag regner på grundlag af oplysninger fra Fynsværket med en varmeeffektivitet på 312 % ved kulfyring og 165 % ved halmfyring og en produktionsfordeling med 85 % fra kulblok og 15 % fra halmblok. Dette fører til en beregning af emissioner fra det godkendte

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53

HCH-EKN

Side 2 af 17

projekt og referencen, der viser mindre emissioner af CO₂ og NO_x og lidt større emissioner af SO₂ og PM_{2,5}.

Den samfundsøkonomiske fordel forbundet med projektet er som anført beregnet til kr. 2.947.000 over 20 år. I beregningen indgår nettovarmebehov opgjort på grundlag af enhedstal for varmebehov, jf. Energistyrelsens vejledning til Strategisk Energiplanlægning, april 2012, men kommunen vurderer samtidigt, at det er mere hensigtsmæssigt at benytte det konkrete nettovarmebehov i projektområdet, som af klageren er oplyst til 3.412 MWh. Dette forringer samfundsøkonomien forbundet med projektet med ca. kr. 2,7 mio., således at den positive samfundsøkonomi herefter er ca. kr. 230.000.

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53

HCH-EKN

I det godkendte projekt indgår, at virkningsgraden for gaskedler er 100 %, hvilket anses for at være til fordel for referencen fortsat naturgasforsyning. Endvidere er der regnet med, at oliekedler i referencen skiftes til naturgaskedler. I det opdaterede projektforslag er der efter indsigelse fra klageren regnet med en gennemsnitspris for udskiftning af gamle gaskedler på kr. 26.182 eksklusive moms.

Side 3 af 17

I referencen regnes med udskiftning af gaskedler med en levetid på 10 år, hvilket kommunen har anset for realistisk under hensyn til den lavere tilslutningsgrad på 50 %, en forventning om at boligejere med ældre fyringsanlæg først vil skifte til fjernvarme, og oplysninger fra klageren om at 251 ud af 533 naturgaskedler er ældre end 10 år. Dette skal ses i forhold til 100 % konvertering, hvor kommunen vurderer, at det er rimeligt at regne med en gennemsnitlig levetid for naturgaskedler på 20 år. Der regnes med udskiftning af oliekedler til naturgas over 5 år, hvilket anses for konservativt vurderet, idet de fleste oliefyrskunder formentlig vil skifte til varmepumpe eller træpillefyr, hvilket øger de samfundsøkonomiske omkostninger i referencen.

Oplysninger fra klageren om antal forbrugere i projektområdet og fordelingen mellem naturgas, olie og el er indgået i det opdaterede projektforslag, og dette er efter kommunens vurdering en styrkelse af projektgrundlaget.

Klageren har oplyst om varmebehovet i de 533 gasopvarmede huse i projektforslaget. Der er samlet et varmebehov på 8.302 MWh/år eller ca. 16 MWh pr. bolig. Der er ikke regnet med energibesparelser over perioden på 20 år, hvilket anses for realistisk, idet sådanne reduktioner hovedsageligt opnås andetsteds end på nettoforbruget hos fjernvarmekunderne.

Der er regnet med en pris på en fjernvarmeunit på kr. 12.000, hvilket er prisen for den direkte tilslutning. Prisen er en erfaringspris og ligger inden for intervallet i Teknologikataloget. Prisen på afkobling af naturgas er i projektet højt sat til kr. 6.500, hvilket er til fordel for referencen.

Varmetabet i fjernvarmenettet er i den opdaterede beregning ved 50 % tilslutning beregnet til 2999 MWh pr. år svarende til 30 % af bruttovarmebehovet.

Omkostninger til drift og vedligehold af fjernvarmeinstallationer er i den opdaterede beregning fastsat til kr. 300 pr. år.

Klagers synspunkter og bemærkninger

I klagen af 7. april 2015 og den supplerende klage af 28. april 2015 er følgende synspunkter gjort gældende:

- Eftersom Kerteminde Forsyning den 29. december 2014 indgav et nyt projektforslag af 22. december 2014, burde projektet være behandlet efter bekendtgørelse nr. 566 af 2. juni 2014 og ikke som sket efter bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg. Der henvises til Folketingets Ombudsmands udtalelse i FOB 2008.211, hvor det anføres at spørgsmålet om ny ansøgning eller genoptagelsesansøgning må afgøres ud fra, om der er materiel identitet mellem den afsluttede sag og den nye henvendelse. Der henvises endvidere til Naturklagenævnets praksis i KFE 1997.82 og KFE 1994.218, begge om ændring af planlægningen for vindmøller, samt til KFE 1996.239 og KFE 2000.90 og MAD 2008.493 om ændret lokalplanlægning i øvrigt. Det godkendte projekt for projektområde 1 er ikke identisk med det oprindeligt ansøgte projekt af 28. februar 2013, idet projektområde 1 kun er en del af det oprindelige projekt, og der er foretaget helt nye beregninger for den opdaterede projektforslag. Det indebærer bl.a., at Kerteminde Forsyning skal betale kompensation til klageren.
- Det følger af projektbekendtgørelsen § 6 (bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012), at kommunen alene kan godkende det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, og af § 7, stk. 2, at kommunen kun kan ændre områdefrænsningen, hvis samfundsøkonomiske hensyn taler imod at opretholde afgrænsningen. Klageren henviser til projektvejledningens § 7, hvor det bl.a. er anført, at det tilstræbes, at der alene skal være et kollektivt varmforsyningssystem, og at et væsentligt hensyn er allerede foretagne investeringer. Klageren gør gældende, at kravet om samfundsmæssigt overskud indebærer, at overskuddet skal være både væsentligt og robust. Der henvises til Energiklagenævnets afgørelse af 12. marts 2014 i sagen om projektforslag til udvidelse af Padborg Fjernvarmes forsyningsområde (j.nr. 1021-13-83-12). Når projektforslaget alene viser et overskud på kr. 230.000 over 20 år, er kravet om et robust samfundsøkonomisk overskud ikke opfyldt.

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53

HCH-EKN

Side 4 af 17

- Det gøres gældende, at der ikke som foreskrevet er gennemført følsomhedsanalyser, som skal vise, at overskuddet skal kunne modstå ændringer i centrale, usikre forudsætninger. Kerteminde Forsyning har alene efter anvisning fra kommunen foretaget en følsomhedsanalyse for tilslutningsgraden, og dette er utilstrækkeligt.
- Det gøres gældende, at det faktuelle grundlag for de samfundsøkonomiske beregninger så vidt muligt skal afspejle de lokale forhold korrekt, og at væsentlige afvigelser fra Energistyrelsens Teknologikatalogs værdier skal kunne dokumenteres. Der henvises til Energistyrelsens vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, juli 2007, til Forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser, april 2011 samt til Energistyrelsens vejledende udtalelse af 8. april 2015 i Energiklagenævnets sag om Næstved Varmeværks projekt til konvertering af 10 energidistrikter til fjernvarme (j.nr. 1021-14-45).
- Med baggrund i beregninger fra NIRAS rejses en række konkrete indvendinger mod beregningen af det samfundsøkonomiske overskud. Det faktiske varmebehov burde korrigeres yderligere end sket, idet varmebehovet for de olieopvarmede bygninger i projektområdet kan beregnes ved anvendelse af det gennemsnitlige varmebehov for naturgasopvarmede bygninger. Varmebehovet for de olieopvarmede bygninger bør således opgøres til 14,6 MWh/oliekunde/år og ikke som opgjort af Kerteminde Forsyning til 21,54 MWh/oliekunde/år. Denne korrektion vil forringe projektet med kr. 3,2 mio. og føre til et negativt samfundsøkonomisk resultat.
- Det nye projektforslag forudsætter, at samtlige 107 oliekedler udskiftes med naturgaskedler i referencescenariet, men Kerteminde Forsyning har alligevel kun medregnet konvertering af 79 oliekedler. Dette må føre til yderligere korrektion af nettovarmebehovet i referencen, forringer projektet med kr. 3,2 mio. og fører til et negativt samfundsøkonomisk tab. I forlængelse heraf regnes med for høj vedligeholdelsesudgift til oliekedler, som også i referencen skal udskiftes. Det forringer samfundsøkonomien i projektet med kr. 200.000. Endelig er det også urealistisk at antage, at alle de 107 oliekedler i området faktisk får leveret olie. Der bør udføres følsomhedsanalyser, hvor der tages udgangspunkt i kun halvt så mange oliefyr i projektområdet, og dette vil formentlig føre til, at projektet viser samfundsøkonomisk underskud.
- Der er anvendt en ukorrekt og urealistisk varmevirkningsgrad for varmeproduktionen på Fynsværket. Det bør alene anvendes en varme-

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53

HCH-EKN

Side 5 af 17

virkningsgrad på 125 % både for Fynsværkets blok 7 og 8, og dette vil forringe samfundsøkonomien i projektforslaget med kr. 11,1 mio.

- Prisen for en fjernvarmeinstallation på kr. 12.000 er urealistisk lav, idet gennemsnitsprisen ifølge Teknologikataloget udgør kr. 18.625, og idet ældre bygninger fra før 1950 ikke kan tilsluttes fjernvarmenettet ved direkte tilslutning. Der burde være foretaget en følsomhedsanalyse vedrørende dette forhold. Omkostninger på kr. 300 til drift og vedligehold af en fjernvarmeinstallation er også urealistisk lav. For indirekte tilslutninger er prisen ifølge Teknologikataloget kr. 1.118 ekskl. moms pr. år.
- Udskiftningshastigheden for naturgaskedler i referencescenariet er urealistisk, og antallet af nuværende naturgasopvarmede bygninger i projektområdet er væsentligt under det faktiske antal.
- Endelig har Kerteminde Kommune begået sagsbehandlingsfejl, idet kommunen ikke har hørt klageren over Kerteminde Forsynings bemærkninger af 22. januar 2015, der indeholder faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagen. Det gælder oplysninger om prisen for en fjernvarmeinstallation og om omkostninger til vedligeholdelse og drift. Fejlen er væsentlig og bør føre til ugyldighed. Kerteminde Kommunes begrundelse for afgørelsen er også mangelfuld, idet den ikke henviser til de anvendte retsregler, og idet det ikke klart fremgår, om der er lagt et samfundsøkonomisk overskud på kr. 2.947.000 eller kr. 230.000 til grund for afgørelsen. Der henvises til Energiklagenævnets afgørelse af 13. juli 2010 i sagen om Helsingør Forsynings projektforslag (J.nr. 1021-268) og nævnets afgørelse af 24. marts 2011 om et projektforslag for fjernvarmeforsyning i Svendborg (j.nr. 1021-11-8-11).

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53

HCH-EKN

Side 6 af 17

I brev af 10. august 2015 anførte klageren supplerende følgende:

- Det fastholdes med henvisning til korrespondance mellem Kerteminde Kommune og Kerteminde Forsyning, at projektet burde være behandlet som et nyt projekt efter bekendtgørelse nr. 566 af 2. juni 2014. Fremgangsmåden er efter klagerens opfattelse udtryk for procedurefordrejning, som har haft til formål at undgå, at Kerteminde Forsyning skal betale kompensation til klageren.
- Kerteminde Kommunes udtalelse viser, at kommunen har misforstået projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, idet bestemmelsen ikke sigter på at regulere ændring af projektets afgrænsning – men vedrører betingelserne for at godkende et projekt, der konverterer et område fra en

kollektiv forsyningsform til en anden. Det bemærkes også, at afskrivning af klagerens gasledninger sker for det samlede gasnet og ikke særskilt for det enkelte område.

- Det fastholdes, at varmebehovet burde reduceres også for olie kunderne, idet der ikke er nogen væsentlig forskel mellem supplerende varmekilder hos olie kunder og naturgaskunder. Der henvises til NIRAS' analyse af disse forhold. Det er endvidere uklart, hvilken forudsætning der er lagt til grund med hensyn til udskiftning af oliefyr, dvs. om 26 % af olie kunderne konverterer til naturgas i 2015, eller om det ikke er tilfældet. Klageren mener fortsat ikke, at så stor en andel af olie kunderne vil skifte til fjernvarme som antaget i projektforslaget. Det bemærkes, at klageren ikke har adgang til data for olie kedler, således som det formodes i kommunens udtalelse.'

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53

HCH-EKN

Side 7 af 17

- Det fastholdes, at varmekoefficienten er fastsat for højt, idet den oplyste varmekoefficient ikke længere er retvisende. Der henvises til, at blok 7 på Fynsværket var ude af drift i perioder i juli og august 2013 grundet lave elpriser. Der bør i stedet anvendes en varmekoefficient på 125 % for kraftvarmeanlæg.
- Klageren er i øvrigt uenig i, at en række elementer er ansat konservativt til fordel for referencescenariet. Det gælder levetiden på gaskedler, levetiden på olie kedler, varmekoefficienten for gaskedler og tilslutningsgraden på 50 %.
- Som et nyt klagepunkt fremhæves det, at Kerteminde Kommune ikke har foretaget en konsekvensberegning af brugerøkonomien ved anvendelse af det faktiske varmebehov. NIRAS har vurderet, at dette forringer brugerøkonomien med kr. 60 pr. år. Det er på den baggrund tvivlsomt, om forbrugerne vil konvertere.
- Klageren gentager sine synspunkter om høringsmangel og begrundelsesmangel.

Kerteminde Kommunes udtalelse af 25. juni 2015

- Det oprindelige projektområde var opdelt i en vestlig og en østlig del af Munkebo By. Det østlige projektområde omfattede den østlige del af Munkebo By og nogle landsbyer (Bregnør, Bregnør Fiskeleje og Drigstrup) umiddelbart øst/nordøst for selve Munkebo By. I det opdaterede projektforslag er den østlige del af Munkebo By lagt sammen med den vestlige del til projektområde 1, mens landsbyerne udenfor Munkebo er blevet til projektområde 2. De samfundsøkonomiske hensyn taler for at ændre områdeafgrænsningen, jf. projektbekendtgørelsens §

7, stk. 2, idet den østlige del af Munkebo By består af vænger med parcelhuse og har langt mere til fælles bygningsmæssigt med den vestlige bydel i Munkebo end med landbyerne. Det samlede projektområde er identisk med det oprindelige projektområde. Det samlede antal husstande og sammensætningen af forsyningsformer i det samlede projektområde er også uændret. De grundlæggende forudsætninger for beregningerne med hensyn til varmebehov, konverteringstakt, priser m.v. er ikke ændret i de samfundsøkonomiske beregninger.

- Kerteminde Kommune vurderer, at ændringen af områdefælgningen ikke berører klagerens økonomiske forhold væsentligt, jf. § 7, stk. 2, i bekendtgørelsen nr. 795 af 12. juli 2012. Der lægges vægt på, at udgifterne pr. boligenhed til etablering af naturgasnet i tætte byområder må anses at være væsentligt forskellig i forhold til etablering i områder med spredt bebyggelse. Gasledningsnettet må anses som afskrevet hurtigere i Munkebo By på grund af flere gaskunder, end det er tilfældet i landsbyerne øst/nordøst for Munkebo, hvor antallet af naturgaskunder er færre. Klagerens økonomiske forhold er således ikke forrykket væsentligt som følge af, at det oprindelige projektområde er opdelt i 2 delområder. Kerteminde Kommune mener derfor ikke, at det opdaterede projektforslag skal sidestilles med et nyt projektforslag.
- Kerteminde Kommune har bedt Kerteminde Forsyning forholde sig til klagens indsigelser mod de samfundsøkonomiske beregninger i projektforslaget og henviser herpå til Rambølls notat 29. maj 2015 udarbejdet for Kerteminde Forsyning.
- Kerteminde Kommune bemærker for så vidt angår varmebehovet, at dette kan beregnes på baggrund af nøgletal fra Energistyrelsens vejledning til Strategisk Energiplanlægning fra 2012, men kommunen har samtidig vurderet, at det i denne sag vil være mest hensigtsmæssigt at anvende det faktiske varmebehov, og det samfundsøkonomiske overskud blev således sat ned til ca. kr. 230.000 på den baggrund.
- Det må anses for realistisk, når det i projektforslaget forudsættes, at oliekedlerne udskiftes over 4 år, medens dette i referencen sker over 6 år. Det skyldes, at fjernvarmeprojektet vil tilskynde til hurtig udskiftning og reduktion af varmeudgifterne, medens dette ikke gælder i referencen, når udgifterne til opvarmning af olie og gas følges ad. Det fastholdes som retvisende at regne med de oliekedler, som er registreret i BBR. Klageren må i øvrigt kunne fremsende oplysninger om det nøjagtige antal oliekedler, ligesom klageren kunne oplyse om det nøjagtige antal naturgasfyr.

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53

HCH-EKN

Side 8 af 17

- I projektforslaget er forudsat lavere virkningsgrader på Fynsværkets blok 7 og 8 end de faktiske virkningsgrader på værket. Dette er til fordel for referencen.
- I Energistyrelsens Teknologikatalog findes priser for fjervarmeinstallation på mellem kr. 11.250 og kr. 26.250, og den forudsatte pris på kr. 12.000 i projektforslaget ligger her imellem. Der henvises også til Energiklagenævnets afgørelse af 8. september 2014 om fjernvarmeforsyningen i Helsingør (j.nr. 2021-13-116-119), hvor nævnet anerkendte en pris på kr. 12.000. Kommunen henviser også til oplysninger fra Fjernvarme Fyn om, at 99 % af alle fjernvarmetilslutninger i deres område sker som direkte tilslutninger, og der opleves ikke problemer med den direkte tilslutning. Bygningsmassen i Munkebo er også yngre, end tilfældet er i Odense. Kommunen mener også, at udgiften til drift og vedligehold på kr. 300 er realistisk.
- Generelt bemærkes om samfundsøkonomien, at der er anvendt forudsætninger, som er konservativt valgte og til fordel for referencescenariet. Eksempel herpå er levetiden for gasfyr og oliekedler, hvor levetiden er fastsat til 20 år og ikke en økonomisk levetid på 15 år. Endvidere er forudsat varmekoefficiensgrad for gasfyr på 100 % og ikke som i Helsingør-sagen 95 %. Kommunen henviser også til Energiklagenævnets afgørelse af 17. juni 2013 om godkendelse af fjernvarmeforsyningsprojekt i Odense (j.nr. 1021-12-46-21), der bygger på mange af de samme projekter som i nærværende sag. Endelig er tilslutningsgraden på 50 % sat lavt, og havde den været sat til 60 % ville projektet have vist et langt større overskud. Kerteminde Kommune mener, at projektet er samfundsøkonomisk robust, idet valg af andre forudsætninger ville have ført til et langt større overskud for fjernvarmeprojektet.
- Kerteminde Kommune finder ikke, at der er begået partshøringsfejl, idet der ikke med Kerteminde Forsynings bemærkninger af 22. januar 2015 fremkom nye oplysninger, som der burde være hørt over. Kommunen konstaterer, at afgørelsen af 9. marts 2015 lider af begrundelsesmangler i henhold til forvaltningslovens § 24, da hovedhensynene for de samfundsøkonomiske vurderinger ikke er angivet, men da kommunen i afgørelsen har angivet, hvilke elementer der er indgået i de samfundsøkonomiske vurderinger, er kommunen af den opfattelse, at afgørelsen kan opretholdes.

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53

HCH-EKN

Side 9 af 17

Kerteminde Forsyning – Varme A/S's bemærkninger af 25. september 2015

- Kerteminde Forsyning – Varme A/S har ikke yderligere bemærkninger til sagens faktiske omstændigheder på det foreliggende grundlag.
- I forbindelse med udarbejdelse af projektforslaget er anvendt tekniske nøgletal vedrørende produktionsanlæg på Fynsværket, men forsyningsselskabet kan ikke afgøre, om dette er afgørende for, om Vattenfall A/S eller Fjernvarme Fyns A/S skal anses som parter.

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53

HCH-EKN

Retsgrundlaget for Energiklagenævnets afgørelse

Efter varmemforsyningslovens¹ § 4 godkender kommunalbestyrelsen projekter for etablering af nye kollektive varmemforsyningsanlæg eller udførelsen af større ændringer i eksisterende anlæg. De nærmere regler herfor findes i projekt-bekendtgørelsen udstedt i medfør af varmemforsyningsloven.

Side 10 af 17

Kerteminde Forsyning – Varme A/S ansøgte den 28. februar 2013 om godkendelse af et projektforslag for konvertering fra naturgas til fjernvarme i boligområderne Mosekrogen, Mosevangen, Toften, Drigstrup, Bregnør og Bregnør Fiskeleje.

Projektforslaget blev opdateret den 22. december 2014 og i den forbindelse opdelt i 2 projektområder, hvor projektforslaget for det ene område viste, at der ikke var en samfundsøkonomisk fordel forbundet med dette område, medens der fortsat var en samfundsøkonomisk fordel forbundet med det andet område.

Kerteminde Kommune har godkendt projektforslaget for området med samfundsøkonomisk overskud efter bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012, idet den oprindelige ansøgning blev indgivet før 20. april 2013, jf. ikrafttrædelsesbestemmelsen i § 34, stk. 3 i bekendtgørelse nr. 374 af 15. april 2013. Ifølge denne bestemmelse behandles ansøgninger modtaget før 20. april 2013 efter bestemmelserne i bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012.

Bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012 indeholder i kapitel 3 forudsætninger for kommunalbestyrelsens godkendelse af projekter for kollektive varmemforsyningsanlæg. Af kapitlet fremgår bl.a. følgende:

”[...]

§ 6. Kommunalbestyrelsen skal for projekter for kollektive varmemforsyningsanlæg, der er omfattet af § 3, anvende forudsætningerne i dette kapitel, her-

¹ Lovbekendtgørelsen nr. 1307 af 24. november 2014 om varmemforsyning

under bl.a. sørge for, at projektet, i overensstemmelse med varmforsyningslovens formålsbestemmelse, ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. § 24.

§ 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.

[...]"

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53

HCH-EKN

Side 11 af 17

Projektbekendtgørelsen indeholder i kapitel 4 krav til indhold af projektforslag i § 21:

"[...]

§ 21. Ansøgning om godkendelse af et anlægsprojekt (projektforslag) skal være skriftlig og ledsaget af følgende oplysninger i det omfang, som er nødvendigt for kommunalbestyrelsens bedømmelse af projektet:

- 1) den eller de ansvarlige for projektet,
- 2) forholdet til varmeplanlægningen, herunder forsyningsforhold og varmekilder, jf. § 4, samt til kommune- og lokalplaner,
- 3) forholdet til anden lovgivning, herunder til lov om elforsyning og lov om naturgasforsyning,
- 4) fastlæggelse af forsyningsområder, varmebehov samt fastlæggelse af hvilke tekniske anlæg, herunder ledningsnet, der påtænkes etableret samt anlæggets kapacitet, forsyningssikkerhed og andre driftsforhold samt for affaldsforbrændingsanlæg forholdet mellem forbrændingskapaciteten og affaldsgrundlaget, jf. miljøbeskyttelseslovens § 50 b og regler udstedt i medfør af denne bestemmelse,
- 5) tidsplan for etableringen,
- 6) arealafståelser, servitutpålæg og evt. aftaler med grundejere mv., der er nødvendige for anlæggets gennemførelse,
- 7) redegørelse for projektansøgers forhandlinger med, herunder evt. udtalelser fra berørte forsyningsselskaber, virksomheder m.fl.,
- 8) økonomiske konsekvenser for brugerne,
- 9) energi- og miljømæssige vurderinger samt samfunds- og selskabsøkonomiske vurderinger, og

10) samfundsøkonomisk analyse af relevante scenarier. For projektforslag, der vedrører etablering eller udvidelse af et kollektivt forsyningsnet, anses individuel forsyning for et relevant scenarium.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan på grundlag af projektforslagenes forskellige karakter og baggrund bestemme, at oplysninger om et eller flere af de i stk. 1, nr. 1-9 og nr. 10, 1. pkt., nævnte forhold ikke skal foreligge, såfremt oplysningerne skønnes at være af uvæsentlig karakter for projektforslaget, ligesom kommunalbestyrelsen kan kræve yderligere oplysninger. For kommunalbestyrelsens godkendelse af ansøgninger efter § 15, stk. 5 eller 6, skal der ikke foreligge oplysninger om forhold nævnt i stk. 1, nr. 10, 1. pkt.

[...]"

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53

HCH-EKN

Projektbekendtgørelsen indeholder i kapitel 5 krav til kommunalbestyrelsens godkendelse af projektforslag:

Side 12 af 17

"[...]

§ 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 varmforsyningsloven, herunder formålsbestemmelsen, samt at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.

Stk. 2. Forudsætter projektet anvendelse af de i lovens § 6, stk. 3, og § 7 nævnte regler, skal kommunalbestyrelsen vurdere reglernes anvendelse i forhold til projektets økonomi og opfyldelsen af energipolitiske målsætninger mv.

[...]"

Bekendtgørelse nr. 566 af 2. juni 2014 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg trådte i kraft den 5. juni 2014 og finder anvendelse på ansøgninger om projektgodkendelse indgivet fra denne dato. Bekendtgørelsen indeholder en bestemmelse om compensation til naturgasforsyningsselskaber:

"[...]

§ 8. Kommunalbestyrelsen kan godkende projekter, der ændrer et områdes forsyningsform fra individuel naturgasforsyning til fjernvarme, under forudsætning af, at varmedistributionsvirksomheden yder en økonomisk compensation til naturgasdistributionsselskabet, jf. dog stk. 5. Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om compensationens grundlag på baggrund af de kriterier, der er fastlagt i stk. 2 og 3 samt bilag 2.

Stk. 2. Der betales kompensation for ejendomme, som naturgasdistributionsselskabet forsyner på det tidspunkt, hvor projektet modtages af kommunen til godkendelse, og som skifter fra individuel naturgasforsyning til fjernvarme. Der betales desuden kompensation for ejendomme, der ikke skifter direkte til fjernvarme, men hvor skiftet til fjernvarme finder sted inden for tre år efter opsigelsen af naturgasleverancen. Kompensation betales for ejendomme, der er beliggende i det område, der har ændret forsyningsform, og for ejendomme, der kan nås med en stikledning fra fjernvarmenettet i dette område.

Stk. 3. Kompensation beregnes fra det tidspunkt, hvor opsigelsen af naturgasleverancen får virkning. Varmedistributionsvirksomheden betaler naturgasdistributionsselskabet kompensation for en ejendom, når fjernvarmeleverance til denne ejendom påbegyndes.

Stk. 4. Naturgasdistributionsselskabet og varmedistributionsvirksomheden skal give hinanden de nødvendige oplysninger for beregning og betaling af kompensation.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan godkende et projekt, der er omfattet af stk. 1, uden økonomisk kompensation, hvis

- 1) projektet vedrører et område uden etableret naturgasdistributionsnet,
- 2) naturgasdistributionsselskabet ikke ønsker kompensation eller
- 3) projektet modtages af kommunen til godkendelse efter den 31. december 2020.

[...]"

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53

HCH-EKN

Side 13 af 17

Begrundelse for Energiklagenævnets afgørelse

Projektets identitet

Det godkendte projektforslag indebærer en ændring af områdeafgrænsningen for området Mosekrogen, Mosevangen, Toften m.v. i Munkebo fra naturgasforsyning til fjernvarmeforsyning. Projektforslaget indebærer ikke, at varmekonsumenterne forpligtes til at skifte fra deres nuværende varmeforsyning til fjernvarme (tilslutningspligt). Omvendt er der heller ikke pålagt de varmekonsumenterne, der i dag forsynes med individuel naturgasforsyning, forblivelsespligt eller pålagt ejendommene i energidistrikterne tilslutningspligt til naturgasforsyningen. Ved projektet åbnes der op for en konkurrerende, parallel kollektiv varmeforsyning i området, som ifølge kommunens vurdering vil medføre, at 50 % af forbrugerne i delområdet efter 4 år vil være overgået til fjernvarme.

Det første spørgsmål er, hvilken projektbekendtgørelse projektet skulle godkendes efter, og dette må afhænge af, om der på godkendelsestidspunktet den 9. marts 2015 er tale om det samme projekt, som det projekt der blev ansøgt om den 28. februar 2013, eller om der reelt er tale om et nyt projekt. Dette spørgsmål må bero på en konkret vurdering af oplysningerne i sagen. Spørgsmålet har afgørende betydning, fordi der efter § 8 i bekendtgørelse nr.

566 af 2. juni 2014 skal betales økonomisk kompensation til klager, såfremt projektet rettelig skal behandles efter denne bekendtgørelse.

Det må i forbindelse med vurderingen tages i betragtning, at der ikke efter reglerne er noget til hinder for, at et projektforslag udarbejdes for flere geografisk afgrænsede områder, og der kan heller ikke antages at være nogen retlig hindring for, at projektforslaget godkendes for et geografisk område, medens det ikke godkendes for et andet geografisk område.

Kerteminde Kommune har oplyst, at ændringen af projektområderne mellem det oprindelige forslag og det opdaterede forslag bestod i, at den østlige del af Munkebo By i det opdaterede forslag blev lagt sammen med den vestlige del til projektområde 1, mens landsbyerne uden for Munkebo blev til projektområde 2. Det var begrundet i, at den østlige del af Munkebo By har langt mere til fælles bygningsmæssigt med den vestlige bydel i Munkebo end med landsbyerne beliggende øst/nordøst for Munkebo. De grundlæggende forudsætninger for beregningerne med hensyn til varmebehov, konverteringstakt, priser m.v. blev ikke ændret.

Det fremgår dog af Kerteminde Kommunes afgørelse, at det oprindelige projektforslag forudsatte, at 100 % af varmebehovet i områderne ville være dækket af fjernvarme efter 4 år. I det opdaterede projektforslag forudsættes det, at 50 % af boligerne er tilsluttet fjernvarmeforsyning efter 4 år. Det opdaterede projektforslag viser samfundsøkonomisk overskud for delområde 1 og samfundsøkonomisk underskud for delområde 2.

Det må i vurderingen også tages i betragtning, at det ikke ses at være i strid med reglerne, at et projektforslag ændres inden kommunens endelige vedtagelse enten som følge af indkomne høringssvar eller som følge af anbefalinger/henstillinger fra kommunen i forbindelse med vurderingen af forslaget. Energiklagenævnet finder ikke i denne sag tilstrækkelig anledning til at tilsidesætte Kerteminde Kommunes vurdering af, at der er tale om samme projekt, og at det derfor er bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012, der finder anvendelse, jf. nedenfor.

Mangelfuld begrundelse og vurdering af samfundsøkonomiske hensyn

Fjernvarmeselskabets projektforslag ændrer områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyningen og fjernvarmeforsyningen. Det følger af ordlyden af projektbekendtgørelsens § 6, at kommunalbestyrelsen for projekter for kollektive varmforsyningsanlæg skal anvende forudsætningerne i kapitel 3 i projektbekendtgørelsen, herunder bl.a. sørge for, at projektet, i overensstemmelse med varmforsyningslovens formålsbestemmelse, ud fra en konkret vurdering, er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt. Denne vurdering foretages i henhold til projektbekendtgørelsens § 24. Af bestemmelsen fremgår navnlig,

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53

HCH-EKN

Side 14 af 17

at kommunalbestyrelsen skal foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet, før kommunalbestyrelsen kan godkende projektforslaget. 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. Kommunalbestyrelsen kan endvidere kun godkende et projektforslag for distributionsnet, hvis samfundsøkonomiske hensyn taler imod at opretholde områdeafgrænsningen, og hvis områdeafgrænsningen kan ændres, uden at de berørte forsyningsselskabers økonomiske forhold forrykkes væsentlig, jf. projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53

HCH-EKN

Side 15 af 17

Kerteminde Kommunes afgørelse af 9. marts 2015 er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand og skal dermed opfylde forvaltningslovens bestemmelser herom. Det følger 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. Efterlevelse af begrundelseskravet er som udgangspunkt en garantiforskrift, og mangelfuld begrundelse vil således i udgangspunkt have karakter af en væsentlig mangel, medmindre myndigheden kan fremføre argumenter for, at den er konkret uvæsentlig.

Kerteminde Kommune har i udtalelsen af 25. juni 2015 anført, at afgørelsen af 9. marts 2015 lider af begrundelsesmangler, da hovedhensynene, som kommunen har lagt vægt på, ikke er anført. Kommunens vurdering af projektet er imidlertid saglig, og begrundelsesmangelen kan ikke anses for væsentlig.

Energiklagenævnet bemærker, at for at kunne vurdere hvorvidt ændringen af områdeafgrænsningen forrykker klagers økonomiske forhold, jf. projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, er det nødvendigt at have et vist kendskab til klagers økonomi. Kerteminde Kommune ses ikke at have været i besiddelse af oplysninger vedrørende klagers økonomi, herunder at have indhentet oplysninger fra klager til brug for vurderingen.

Energiklagenævnet er enig med klageren i, at det ser ud til, at Kerteminde Kommune har misforstået projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, og at der ikke er foretaget en korrekt vurdering af, om samfundsøkonomiske hensyn taler imod at opretholde områdeafgrænsningen, og om områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyning og fjernvarmeforsyning kan ændres uden at forrykke de berørte forsyningsselskabers økonomiske forhold væsentligt.

Det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt

Kerteminde Kommune har i afgørelsen af 9. marts 2015 anført, at det af projektforslaget fremgår, at den samfundsøkonomiske fordel ved projektet i forhold til referencen er positiv for boligområderne i Munkebo med kr. 2.947.000 mio., jf. afgørelsen side 6. Kommunen har imidlertid i afgørelsen side 19 vurderet, at det er mere hensigtsmæssigt at benytte det konkrete nettovarmebehov i projektområdet fremfor enhedstal for varmebehov fra Energistyrelsens Vejledning til Strategisk Energiplanlægning i Kommunerne fra april 2012. Det er af NIRAS beregnet og af Kerteminde Kommune i den påklagede afgørelse lagt til grund, at dette forringer samfundsøkonomien med ca. kr. 2.700.000. Energiklagenævnet kan efter en konkret vurdering tilslutte sig Kerteminde Kommunes vurdering af den forringede samfundsøkonomi.

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53

HCH-EKN

Side 16 af 17

Energiklagenævnet må herefter lægge til grund, at projektforslaget har et ganske beskedent samfundsøkonomisk overskud på ca. kr. 230.000 i nutidsværdi over 20 år. Nævnet er opmærksomt på, at projektforslaget hviler på en række forudsætninger, hvoraf nogle er til fordel for fjernvarmeforsyning, og nogle er til fordel for referencen naturgasforsyning. Energiklagenævnet finder alligevel anledning til at bemærke, at Kerteminde Kommune næppe vil have tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, at samfundsøkonomiske forhold for dette område taler imod at opretholde områdeafgrænsningen, som denne var før kommunens godkendelse af projektet.

Energiklagenævnet finder, at den klart mangelfulde begrundelse i henhold til projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2 og projektets ganske beskedne samfundsøkonomiske overskud fører til, at godkendelsen af projektet ikke kan tiltrædes.

Energiklagenævnet finder ikke anledning til at tage stilling til klagerens øvrige indsigelser.

Herefter ophæver Energiklagenævnet afgørelsen af 9. marts 2015 fra Kerteminde Kommune om godkendelse af fjernvarmeforsyning af boligområder i Munkebo.

Energiklagenævnets afgørelse

Kerteminde Kommunes afgørelse af 9. marts 2015 ophæves.

Sagen har været behandlet ved skriftlig votering.

Afgørelsen er truffet af Energiklagenævnet i henhold til projektbekendtgørelsens § 29, jf. varmeforsyningslovens § 26, stk. 1.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Søgsmål ved domstolene til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter varmemforsyningslovens § 26 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.

På nævnets vegne

Poul K. Egan
Nævnnsformand

28. december 2015

J.nr 1021-15-53-53
HCH-EKN

Side 17 af 17

/Henrik Chieu
Sekretariatschef