

(Varmeforsyning)

Nævnenes Hus
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

www.ekn.dk
ekn@naevneneshus.dk

KLAGE FRA Dansk Gas Distribution A/S
OVER Sønderborg Kommunes afgørelse af 14. september 2016
OM Godkendelse af projektforslag om fjernvarmeforsyning af Nordborg, Havnbjerg, Svenstrup, Guderup og Egen.

13. april 2018

J.nr. 18/00172

HQB-EKN

NÆVNETS Nævnformand, dommer Peter Ulrik Urskov
SAMMEN- Næstformand, professor, cand.jur. og ph.d. Bent Ole Gram
SÆTNING Mortensen
I SAGEN Professor, cand.jur. og ph.d. Birgitte Egelund Olsen
Direktør Per Søndergaard
Direktør Astrid Birnbaum

NÆVNETS Sønderborg Kommunes afgørelse af 14. september 2016 stad-
AFGØRELSE fæstes.

Dansk Gas Distribution A/S (tidligere DONG Gas Distribution) (herefter klager) har den 12. oktober 2016 klaget til Energiklagenævnet over Sønderborg Kommunes afgørelse af 14. september 2016. Ved afgørelsen godkendte Sønderborg Kommune Sønderborg Forsyning A/S' (herefter Sonfor) projektforslag om fjernvarmeforsyning af Nordborg, Havnbjerg, Svenstrup, Guderup og Egen.

Afgørelsen er truffet i medfør af bekendtgørelse om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg (herefter projektbekendtgørelsen)¹ og varmforsyningsloven.²

¹ Bekendtgørelse om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg nr. 1124 af 23. september 2015 (den på tidspunktet for indgivelse af ansøgning om projektgodkendelse gældende bekendtgørelse).

² Bekendtgørelse nr. 1307 af 24. november 2014 af lov om varmforsyning (den på afgørelsestidspunktet gældende lov).

Sagen drejer sig om, hvorvidt det af Sønderborg Kommune godkendte projektforslag opfylder projektbekendtgørelsens bestemmelser, herunder at projektet skal være det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.

Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet stadfæster Sønderborg Kommunes afgørelse af 14. september 2016.

Sagens baggrund og en nærmere redegørelse for Energiklagenævnets afgørelse fremgår nedenfor.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Sagens baggrund

Sonfor lod i 2015 Rambøll udarbejde et projektforslag til etablering af et biomasseanlæg og konvertering til fjernvarme. Dette projektforslag af 30. september 2015, revideret den 29. februar 2016, blev godkendt af Sønderborg Kommunes byråd den 29. juni 2016.

Side 2 af 27

Projektforslaget omhandler fjernvarmeforsyning af Nordborg, Havnbjerg, Svenstrup, Guderup og Egen. Fjernvarmeforsyningen vil omfatte de fem samlede byområder inkl. fritliggende bygninger langs forsyningsledningerne mellem byerne.

Projektforslaget omfatter:

- Ændring af områdeafgrænsning,
- opførelse af et biomasseanlæg (halmfyret kedelanlæg) på 10 MW, og
- opførelse af et biomasseanlæg (halmfyret kedelanlæg) på 6 MW.

Byområderne Nordborg, Havnbjerg, Svenstrup, Guderup og Egen forsynes i dag med individuel naturgas eller olie – samt fjernvarme i dele af områderne Nordborg og Havnbjerg – og projektet indebærer således, at områdeafgrænsningen mellem naturgas og fjernvarme ændres. Klager er naturgasdistributør i området.

Projektet omfatter opførelse af en ny central, hvor der først opføres et biomasseanlæg på 10 MW og derefter et biomasseanlæg på 6 MW. Projektet vil være baseret på lokale brændsler i form af halm. Centralen forventes bygget på matr. nr. 183 Svenstrup Ejerslev. Der skal udarbejdes ny lokalplan, og grunden skal købes af Danfoss.

Det fremgår af projektforslaget, at boligselskabet Danbos tre centraler og Østerlund Varme³ fremover vil blive forsynet fra Sonfors nye biomasseanlæg.

³ Østerlund Varme A/S er ejet af Sønderborg Forsyning A/S.

Projektforslaget indebærer ikke, at varmemeforbrugerne forpligtes til at skifte fra deres nuværende varmemeforsyning til fjernvarme (tilslutningspligt). Der er heller ikke pålagt de af varmemeforbrugerne, der i dag forsynes med individuel naturgas, forblivelsespligt.

Sønderborg Kommune har godkendt projektet med hjemmel i kapitel 2 i varmemeforsyningsloven samt i § 3 i projektbekendtgørelsen.

Sønderborg Kommunes afgørelse af 14. september 2016

I afgørelsen af 14. september 2016 godkendte Sønderborg Kommune følgende:

- Ændring af områdeafgrænsning mellem naturgasforsyning og fjernvarmemeforsyning, og
- opførelse af et 10 MW biomasseanlæg i projektets første år, efterfulgt af opførelse af et 6 MW biomasseanlæg i projektets tredje år i takt med at de individuelle forbrugere bliver konverteret.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 3 af 27

Sønderborg Kommune har ved afgørelsen lagt vægt på, at projektet udviser en samfundsøkonomisk fordel i forhold til referencen med fortsat individuel naturgasopvarmning på 63,8 mio. kr.

Ved den samfundsøkonomiske vurdering er der i projektforslaget taget udgangspunkt i Energistyrelsens beregningsforudsætninger udgivet den 25. april 2016. Sønderborg Kommune vurderer, at der ikke er forhold, som gør, at der i den konkrete projektvurdering er behov for at erstatte de generelle forudsætninger med mere projektspecifikke tal.

Da der er stor usikkerhed omkring fremskrivning af CO₂-kvoteprisen, vurderes det mest hensigtsmæssigt, at der i den samfundsøkonomiske beregning anvendes et spænd mellem en lav kvotepris og en høj kvotepris samt et middelskøn for kvoteprisen. Det samfundsøkonomiske resultat er positivt ved både middel- og højt skøn for kvoteprisen. Anvendes en middel værdi for CO₂-kvoteprisen ud fra de tre skøn, udviser den samfundsøkonomiske beregning et samfundsøkonomisk overskud på 63,8 mio. kr. for projektet.

I projektet er regnet med en investering på 60 mio. kr. til etablering af et 10 MW biomasseanlæg og et 6 MW biomasseanlæg svarende til 3,75 mio. kr./MW. Dermed ligger investeringen i projektforslaget indenfor det fastsatte interval i Energistyrelsens Teknologikatalog. Størrelsen af investeringen er fastsat på baggrund af Rambølls erfaringer med investeringer i biomasseværker sammenholdt med, at værket drives sammen med det eksisterende kraftvarmeværk, og at halmværket vil blive drevet ubemandet. Det vurderes på den baggrund, at størrelsen af investeringen er realistisk.

I projektforslaget anvendes en gaspris på ca. 7,4 kr./m³, hvilket svarer til forsyningspligtprisen som opgivet på gasprisguiden.dk. Derudover er den brugerøkonomiske beregning, som viser en potentiel besparelse på ca. 300 kr./år pr. forbruger, foretaget med et median naturgasforbrug opgivet af klager på 13,4 MWh/år. Det vurderes på den baggrund, at den beregnede positive brugerøkonomi beror på faktuelle og specifikke oplysninger.

Det fremgår af projektforslaget, at det vil være realistisk i området Nordborg/Havnbjerg at forvente en konvertering af 60 % af varmebehovet det første år, svarende til ca. 35 % af det totale varmebehov i hele projektet, idet eksisterende fjernvarmecentraler i dette område overgår det første år. For de øvrige områder forventes der en lavere tilslutning i det første år. Der er i projektforslaget kalkuleret med en konvertering på 55 % i Nordborg/Havnbjerg i projektets første år, en konvertering på 55 % i Svenstrup i projektets andet år, samt en konvertering på 55 % i Guderup/Egen i projektets tredje år. Derudover forventes, at der er sket en konvertering på 90 % for hele projektet i det sidste af de syv år af planperioden.

Der er i projektforslaget udarbejdet en følsomhedsberegning, hvor der antages en konverteringstakt for de individuelt opvarmede bygninger, startende ved 20 % og stigende til 60 % over syv år. Følsomhedsberegningen viser, at der stadig er et robust samfunds- og selskabsøkonomisk overskud ved denne tilslutningstakt.

I projektforslagets selskabsøkonomiske beregninger er indregnet kompensati-on efter projektbekendtgørelsens § 8, stk. 1 til klager på 14,9 mio. kr. under forudsætning af en forventet tilslutningsgrad på 90 %.

Det fremgår af projektforslagets samfundsøkonomiske beregninger, at etablering som et varmeproducerende anlæg er samfundsøkonomisk mere fordelagtigt end kraftvarme alternativet. Et biomassefyret kraftvarmeanlæg på flis eller halm vil give et samfundsøkonomisk underskud på ca. 5 mio. kr., hvor halmanlægget giver omkring 63,8 mio. kr. i samfundsøkonomisk overskud. Betingelserne for undtagelsen til kraftvarmekravet er dermed opfyldt, jf. projektbekendtgørelsens § 11, stk. 1.

Idet området konverteres fra naturgas til fjernvarme er der et efterfølgende planlagt varmebehov inkl. spidslast på 76,425 MWh. Den eksisterende produktionskapacitet på 8,4 MW vil ikke kunne dække det totale nødvendige effektbehov på 26,7 MW. Den nødvendige udvidede varmeproduktionskapacitet på 18,3 MW er højere end den ansøgte kapacitet på 16 MW. Brændselsforudsætningerne i projektbekendtgørelsens § 17, stk. 4 er således opfyldt.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 4 af 27

Sønderborg Kommune har vurderet, at projektforslaget opfylder forudsætnin-
gerne for godkendelse i henhold til projektbekendtgørelsen. Kommunen har
ved vurderingen af projektforslaget taget følgende hovedhensyn:

- At der ses en samfundsøkonomisk, brugerøkonomisk, selskabsøko-
nomisk samt miljømæssig fordel ved at gennemføre projektet,
- at Sønderborg Kommune i den samlede høringsperiode har vurderet
og belyst samtlige kritikpunkter, der er fremført under høringen,
- at projektet bidrager til at reducere CO₂-emissionen,
- at projektet er i overensstemmelse med Sønderborg Byråds vision om
at skabe et CO₂-neutralt Sønderborg i 2029, og
- at det pga. halmanlæggets levetid på ca. 20 år vurderes, at projektet er
fleksibelt i forhold til eventuelle fremtidige omlægninger til andre for-
syningskilder, når afgifter, teknologi osv. tilsiger dette.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 5 af 27

Klagers synspunkter og bemærkninger

Klager ønsker, at Sønderborg Kommunes afgørelse om godkendelse af pro-
jektforslag ophæves. Klager er efter klagens indgivelse den 12. oktober 2016
kommet med yderligere bemærkninger til sagen den 8. december 2016 og den
28. februar 2017. Klager har under sagen rådført sig med Sweco.

Nedenfor følger en opsummering af klagers synspunkter:

- Det gøres gældende, at kommunes afgørelse ikke har hjemmel i pro-
jektbekendtgørelsen, og at afgørelsen derfor skal ophæves.
- Klager anfører, at projektforslaget baserer sig på forkerte forudsætnin-
ger, og at det fejlagtigt opgør et samfundsøkonomisk overskud. Klager
har påpeget et samfundsøkonomisk underskud ved gennemførelse af
projektet i størrelsesordenen 36 – 86 mio. kr. jf. tabel 1.

Forudsætning	Forringelse af samfundsøkonomi i projektforslaget ved korrekt indregning, mio. kr.
Konverteringstakt	42-57
Halmkedler investering	13
Halmkedler drift og vedligehold	18
Halmkedler virkningsgrad	24
Stikledninger	8
Levetid fjernvarmeunits	6
Varmebehov	6
Øget drift gasmotoranlæg	13-47
Levetid gaskedler	Ikke beregnet
Timing af investeringer i gaskedler	Ikke beregnet
Korrektion i alt	100-150
Projektforslagets overskud før korrektion	64
Projektforslagets overskud efter korrektion	-36 til -86

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 6 af 27

Tabel 1: Kritisable forudsætninger i projektforslagets samfundsøkonomiske opgørelse og konsekvens ved rettelse.

- Klager anfører, at parametrene i tabel 1 skal ses som en helhed, og at følsomhedsberegninger på enkelte parametre ikke i sig selv medfører, at projektet ikke opfylder bestemmelserne i projektbekendtgørelsen. Klager anfører, at forudsætningerne i projektforslaget ikke er korrekte, og at disse ukorrekte forudsætninger tilsammen medfører, at der er et væsentligt samfundsøkonomisk underskud i projektet.
- I projektforslaget anvendes andre data end Energistyrelsens beregningsforudsætninger, vejledning og teknologikatalog, uden at der foreligger en egentlig dokumentation heraf. Klager har fremlagt dokumentation for realistiske forudsætninger baseret på faktiske, konkrete og lokale forhold.
- Erfaringer fra tidligere godkendte fjernvarmeprojekter i Sønderborg Kommune viser, at konverteringen af naturgaskunder til fjernvarme sker langsommere end forudsat i projektforslaget. Klager har fremlagt brugerøkonomien i de tidligere godkendte fjernvarmeprojekter i Sønderborg Kommune, hvor det fremgår, at den gennemsnitlige investering i tilkobling til fjernvarmen er på 43.019 kr. og dermed ligger under 45.125 kr., som angives i projektforslaget. Der er således ikke tale om lave tilslutningsomkostninger, som kan begrunde en hurtigere konvertering end vanligt.

Den brugerøkonomiske fordel har ved de tidligere godkendte projekter gennemsnitligt været opgjort til 5.097 kr. om året. I det foreliggende projekt opgøres besparelsen ved overgang til fjernvarme for en gennemsnitlig naturgaskunde, der står for at udskifte sin gaskedel, til 319 kr. om året. Brugerøkonomien ved nærværende projektforslag er dermed væsentligt ringere end i andre projektforslag, der er godkendt i Sønderborg Kommune, og som har haft et væsentligt ringere konverteringsforløb end det forløb, der er opstillet i nærværende projektforslag.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 7 af 27

Klager anfører desuden, at brugerøkonomien i en fortsat naturgasforsyning reelt er bedre end anført af Rambøll. Under henvisning til en prisundersøgelse foretaget af HMN, tilbud fra Søberg VVS samt NGF Nature Energy's priser vurderer klager, at det er rimeligt at anvende en afrundet pris på 32.000 kr. inkl. moms for udskiftning af en gaskedel i Nordborg området. Klager anser det for rimeligt at antage, at gaskedler kan udskiftes til samme pris i Nordborg som i Midtjylland og på Fyn. Det er desuden ikke realistisk med den af Rambøll forudsatte konvertering af elvarmekunder, idet elvarmekunder har særligt høje omkostninger ved konvertering til fjernvarme, da de samtidig skal afholde omkostninger til etablering af et vandbåret varmfordelingssystem. Sweco har i notat af 24. juni 2016 beregnet, at en reduktion af konverteringstakten til det niveau, der kendes fra tidligere fjernvarme projekter i Sønderborg Kommune, vil påvirke samfundsøkonomien i projektforslaget med 25-40 mio. kr.⁴

- De samfundsøkonomiske omkostninger til investeringerne i halmkedelanlæggene bør forhøjes med 13 mio. kr. Prisen pr. MW er højere end den pris, der kan opnås per MW, hvis der bygges et enkelt anlæg på 16 MW i stedet for to anlæg på henholdsvis 10 MW og 6 MW. Det er sædvane og i overensstemmelse med Teknologikataloget, at beregne 2-3 % af investeringen til drift og vedligehold. Det er derfor urealistisk, når Rambøll blot henregner 0,5 % af investeringen til drift og vedligehold. Der foreligger ikke konkrete data, der begrundet en fravigelse fra Teknologikataloget, jf. Energistyrelsens vejledende udtalelse af 8. april 2015. Klager mener, at virkningsgraden for det rent halmfyrede anlæg i projektforslaget er sat for højt, og at det er mere realistisk at anvende en virkningsgrad på 90 til 100 %. En reduktion til 90 % vil hæve de samfundsøkonomiske omkostninger med 24 mio. kr.
- Klagers stikledninger til gas er 24 % længere end de forudsætninger, der er opstillet for stikledningerne til fjernvarme i projektforslaget.

⁴ Beløbet på 25-40 mio. kr. stemmer ikke overens med det af klager i tabel 1 anførte beløb på 42-57 mio. kr.

Rambøl har foretaget en vejledende kontrolopmåling af 126 stikledninger og konkluderet, at den gennemsnitlige stikledningslængde med stor sandsynlighed er under 15 meter pr. forbruger. Klager har gennemgået de udtagne 126 kunder til en beregning af den kortest mulige stikledningslængde under anvendelse af fælles stikledninger, hvor det er muligt. Herved kan stikledningslængden reduceres til 18,5 meter som gennemsnit i stikprøven. Klager anfører, at der er tale om konkrete og lokale oplysninger, der jf. Energistyrelsens vejledende udtalelse af 8. april 2015, bør indregnes i projektforslaget.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 8 af 27

- Teknologikataloget anvender en levetid på 20 år for fjernvarmeunits, og der findes ikke dokumentation for en levetid på 30 år. Klager anfører, at Teknologikataloget bør anvendes i vurdering af projektforslag, medmindre det kan dokumenteres, at andre data bør anvendes.
- Varmebehovet for gaskunder i projektforslaget er sat højere end det forbrug, som klager afregner i området. Der er tale om en faktisk dokumenteret forudsætning, der ikke er taget til følge i kommunens vurdering af projektforslaget.
- Drift af gasmotoranlæggene har en særlig stor betydning for samfundsøkonomien i projektforslaget, men dette er ikke vurderet i kommunens afgørelse. Sweco har beregnet, at en anvendelse af det oprindelige driftstimeantal på 2.266 timer reducerer projektforslagets samfundsøkonomiske overskud med 47 mio. kr. En anvendelse af 1.000 timer forringer samfundsøkonomien i projektforslaget med 13 mio. kr.
- Klager har modtaget dokumentation fra HMN på en levetid for gaskedler på 18 år, som klager mener, er konkret og faktisk dokumentation. Hvis Energiklagenævnet ikke vil godtage dokumentationen fra HMN, bør Energiklagenævnet i stedet anvende Teknologikatalogets levetid på 22 år, jf. Energistyrelsens vejledende udtalelse af 8. april 2015.
- Projektforslaget antager en udskiftning af alle gaskedler, der er ældre end 15 år i det første år, samt at investeringen gentages igen efter 15 år. Klagers erfaring er, at der sker en jævn udskiftning af gaskedler, hvorfor klager anbefaler, at der indregnes en jævn udskiftning i projektforslaget.
- Klager anfører, at Sønderborg Kommunes afgørelse ikke opfylder undersøgelsespligten og begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2. Kommunen har i sin sagsbehandling og afgørelse ikke forholdt sig konkret til forskellene mellem klagers høringssvar og projektforslaget. I forhold til afgørelsens begrundelse lever denne ikke op til

forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, idet kommunen ikke tager stilling til væsentlige kritikpunkter vedrørende omkostninger til investering, drift, vedligehold og virkningsgrad for halmkedler, samt kritik af omkostninger til etablering af fjernvarmenettet, levetid på fjernvarmeunits, varmebehov, konvertering af elkunder og øget drift af gasmotoranlæggene.

- Klager ønsker, at Energiklagenævnet vurderer, om medlemmer af kommunalbestyrelsen har været inhabile i behandlingen af projektforslaget, idet fem kommunalbestyrelsesmedlemmer, der også er medlemmer af Sonfor's bestyrelse, deltog ved kommunalbestyrelsens behandling af projektforslaget den 29. juni 2016. Klager anfører, at kommunen kan have været myndighedsinhabil i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 9 af 27

Klager anfører supplerende i e-mail af 8. december 2016:

- Klager anfører, at projektforslag skal være robuste indenfor hele det af Energistyrelsens udmeldte CO₂-prisspænd, jf. e-mail fra Energistyrelsen af 28. november 2016.
- Ift. konverteringstakten mener klager, at fjernvarmeprojektet skal begrænses til den kundegruppe, der udgøres af Danbos tre centraler og Østerlund Varme, hvilke udgør en konvertering på 60 % i det første år. Klager anfører, at et konverteringsforløb i et enkeltstående år kun kan nå op på 30-40 %, og at det over en periode ikke overstiger 15 % om året.
- Brugerøkonomien i et projektforslag skal underbygge konverteringstakten og har ikke selvstændig betydning. Det er samfundsøkonomien, der er afgørende for kommunens eventuelle godkendelse, men brugerøkonomien er motoren for gaskundernes konvertering til fjernvarme. En anvendelse af klagers mere retvisende forudsætninger for beregning af brugerøkonomien forbedrer bruger- og samfundsøkonomien i en fortsat naturgasforsyning.
- Kommunen finder ikke anledning til at revurdere virkningsgraden på halmkedlen. Når kommunen lægger vægt på et konkret eksempel i Høng, bør kommunen anvende den faktiske virkningsgrad i Høng på 97 % og ikke 102 %.
- I projektforslaget anvendes en pris på gadeledninger på 1.450 kr./meter. Klager har i høringsprocessen fremlagt en pris, som klager finder mere realistisk, på 2.000 kr./meter.

- Klager anfører, at varmebehovet er opgjort for højt i projektforslaget i forhold til de seneste tre års graddagekorrigerede gasforbrug. Referencen belastes derfor af for høje brændsels- og CO₂-omkostninger.
- Klager anfører, at driften af gasmotoranlæggene over den fremtidige 20-årige planperiode ikke bør baseres på blot et års drift (2015). Det er mere relevant, at betragte en længere historisk periode og gøre sig et skøn over elprisens udvikling over planperioden og ud fra dette vurdere en gennemsnitlig driftstid pr. år. Driftstiden har historisk været væsentligt over 500 timer om året, og Energistyrelsen forventer over den 20-årige planperiode stigende elpriser. Det fremstår derfor ikke rimeligt, at driftstiden pludselig reduceres markant i det reviderede projektforslag samtidig med, at der indregnes nye lavere naturgaspriser.
- Klager anfører, at en henvisning til reservedelsforsikringer ikke er en dokumentation for gaskedlers levetid.
- Det ikke er korrekt, at der er en stor overvægt af ældre kedler i Nordborg-området. Der er en mindre andel af kedler fra 1980'erne og 1990'erne, som stadig fungerer, og som må forventes udskiftet, når de er nedslidte. Dette giver ikke anledning til mange samtidige udskiftninger i det første år af planperioden. Projektforslaget skal derfor korrigeres til en jævn udskiftning med 1/18 af kedlerne om året.
- Projektforslaget er forbundet med et betydeligt samfundsøkonomisk underskud på 33 mio. kr. ved det lave CO₂-prisniveau. Dette forhold bør føre til en udskydelse af projektet og til en ekstra stor forsigtighed i vurderingen af projektforslagets øvrige forudsætninger. En godkendelse af en ændret områdeafgrænsning skal basere sig på en robusthed ved både lavt og højt CO₂-prisniveau. Energistyrelsen har i e-mail af 28. november 2016 bekræftet, at der er stor usikkerhed om fastsættelsen af CO₂-priserne, og at projekter derfor skal være robuste over en stor del af spændet mellem den lave og den høje CO₂-pris.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 10 af 27

Klager anfører supplerende i e-mail af 28. februar 2017:

- Kunderne har generelt ikke økonomisk interesse i at skifte fra naturgas til fjernvarme. Projektforslaget vil derfor være svært at realisere uden store tab for Sonfor og de nuværende fjernvarmekunder. Klager anfører, at det er kritisabelt, at Sonfor misinformerer varmemeforbrugerne og kommunen om brugerøkonomien i projektforslaget.

- Klager fastholder, at forudsætningerne for halmkedlerne er ansat usædvanligt positivt uden nærmere dokumentation, bortset fra en henvisning til varmekædet i Høng vedrørende virkningsgrad og henvisning til tre andre projekter, som Rambøll har kendskab til. Disse tre projekter indikerer dog væsentligt større investeringsomkostninger pr. MW end forudsat i projektforslaget.
- Sonfor har i høringsprocessen haft mulighed for at dokumentere deres pris på 1.450 kr./meter for gadeledninger nærmere, hvilket ifølge klager ikke er sket. Det er klagers opfattelse, at en anvendelse af forudsætninger, der afviger så væsentligt fra normale værdier, bør dokumenteres særligt grundigt.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Sønderborg Kommunes bemærkninger til sagen

Side 11 af 27

Sønderborg Kommune har ved e-mail af 8. november 2016 givet deres bemærkninger til klagen.

- Kommunen anfører vedr. klagers påstand om konverteringstakten, at kommunen i nærværende projekt har lagt vægt på de konkrete forhold, og at dette projekt adskiller sig væsentligt fra tidligere projekter i kommunen. Tilslutningsprisen ved Sønderborg Fjernvarme er typisk 75.000 kr. inkl. moms. I nærværende projekt kan Sonfor tilbyde en tilslutningspris på 45.125 kr. inkl. moms. Denne relativt store prisforskel må forventes at fjerne en væsentlig barriere for tilslutningen. Desuden planlægger Sonfor at tilbyde attraktive låneforhold. Danbos tre centraler og Østerlund Varme bliver fremover forsynet fra Sonfors nye biomasseværk. Dette medfører bl.a., at ca. 60 % af varmebehovet i Nordborg og Havnbjerg tilsluttes i planperiodens første år. Denne tilslutning indgår ikke i beregninger med konverteringstakt i projektforslaget. Der er udført følsomhedsberegning med en konverteringstakt for de individuelt opvarmede bygninger, startende ved 20 % og stigende til 60 %. Følsomhedsberegningen viser, at der – med uændret varmempris – stadig er et robust samfunds- og selskabsøkonomisk overskud med denne lavere tilslutningstakt.
- Kommunen anfører vedr. klagers påstand om brugerøkonomien i en fortsat naturgasforsyning, at der i Sonfors svarnotat af 19. maj 2016 er beregnet brugerøkonomi med klagers median gasforbrug, uagtet at dette gennemsnit også indeholder alle de bygninger, hvor der er et urealistisk lavt gasforbrug pga. supplerende varmekilder. Der er brugt en gaspris, der svarer til forsyningspligtprisen. En investering på 37.500 kr. inkl. moms er retvisende som en gennemsnitlig pris for samtlige husholdninger i hele den økonomiske levetid (15 år) for de eksisterende gaskedler. Tilbuddene på Søberg.dk er kampagnepriser,

og kan derfor ikke antages at være gældende i hele projektperioden for samtlige gaskedler i områderne. Den lave pris påvist af klager gælder kun, hvis der skiftes fra ikke-kondenserende kedel til kondenserende kedel. Tilbuddet fra Søberg har kun en standardinstallation inkluderet i prisen, og der tages forbehold for individuelle forhold, der kan fordyre nedtagings- og opsætningsprisen. Standardprisen for gaskedler bør ikke baseres på her og nu tilbudspriser. Det er mere retvisende, når prisen baseres på en gennemsnitlig pris for samtlige husholdninger i hele den økonomiske levetid.

- For så vidt angår investeringsomkostningerne til halmkeder har kommunen lagt vægt på, at den forudsatte investering på 60 mio. kr. for etablering af 10 + 6 MW biomasseanlæg ligger indenfor det fastsatte interval i Energistyrelsens Teknologikatalog, og at størstedelen af investeringen mere konkret er fastsat på baggrund af erfaringer indhentet af Rambøll i forbindelse med tidligere projekter. Generelt vedrørende investeringer bemærker kommunen, at der er tale om et projektforslag og dermed ikke et detailprojekt. Derfor anvendes standardværdier fra bl.a. Teknologikataloget sammenholdt med Rambølls erfaringstal fra tidligere projekter.

De lave omkostninger til drift og vedligehold begrundes med, at biomasseanlægget drives sammen med det eksisterende kraftvarmeværk, og at biomasseanlægget vil blive drevet som ubemandet værk. Det er ikke usædvanlig praksis med røggaskondensering på halmkedler. Derfor peger på et konkret eksempel, hvor der i Høng findes en virkningsgrad på selve kedlen på 92 %, og med den installerede røggaskondensering er virkningsgraden 101 – 103 %, afhængigt af returvandets temperatur og fugtindhold i halmen. Sønderborg Kommune har lagt vægt på det konkrete eksempel i Høng, og har på den baggrund ikke fundet anledning til at revurdere virkningsgraden (102 %), som vurderes at bygge på faktuelle og specifikke oplysninger.

- I projektforslag med mange forbrugere anvendes normalt følgende parametre til fastlæggelse af investeringsniveauet for ledningsanlæg. Disse parametre er også anvendt i dette projektforslag:
 - Gennemsnitsinvestering pr. meter gadeledning,
 - meter stikledning pr. potentiel ny fjernvarmeforbruger, og
 - gennemsnitsinvestering pr. meter stikledning.

Vejledende kontrolopmåling af 126 stikledninger for 19 repræsentative områder viser, at den gennemsnitlige stikledningslængde med stor sandsynlighed er under 15 meter pr. forbruger. Det er ikke retvisende at benytte konkrete oplysninger om eksisterende gasstikledninger til

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 12 af 27

at opgøre længden af stikledninger for et nyt optimeret fjernvarmenet, hvor der er stor fokus på varmetab og anlægsudgifter.

Kommunen anfører, at de 15 meter pr. stikledning er en gennemsnitsbetragtning for alle bygninger til beregning af den samlede længde af stikledninger for hele projektet.

Selvom der i praksis typisk lægges én stikledning til to tætliggende bygninger, så er der i projektforslaget faktisk regnet med to stikledninger. Dette er gjort for blandt andet at tilgodese, at der ved disse overordnede betragtninger ikke er nøjagtigt kendskab til samtlige brugere.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

- I nærværende projekt er det planlagt at anvende fjernvarmeunits uden klimakompensering, og der er kun to automatisk virkende ventiler i disse (trykdifferensregulatoren og termostaten til varmt vand). Resten udgøres af rør, afspærringsventiler, termometre mv., som har en levetid på samme niveau som et ledningsanlæg (50 år). Sønderborg Kommune finder, at en forventet levetid på 30 år er retvisende. Den anvendte levetid er begrundet ud fra faktuelle oplysninger om fjernvarmeunits, og der regnes med økonomiske levetider, og ikke tekniske levetider.
- Varmebehovet er opgjort på den måde, der er sædvanlig praksis i projektforslag, dvs. ud fra antal etagemeter, type mv. Der er kun en ganske lille forskel mellem det beregnede samlede årlige varmebehov for de individuelt opvarmede bygninger, 46.720 MWh, og det samlede varmebehov beregnet ud fra de seneste 3 års graddagekorrigerede gasforbrug, 42.775 MWh. Dette svarer til en forskel på 1+ %, som må anses for at være indenfor en acceptabel margen.

Side 13 af 27

Ved en gennemgang af det fremsendte datamateriale for gasforbrug pr. måler de seneste tre år, har Sonfor konstateret, at der er adskillige bygninger, hvor der er angivet et gasforbrug, der udgør mindre end 6 MWh/år. Dette er et urealistisk lavt varmebehov for de pågældende bygninger, som sandsynligvis skyldes, at disse bygninger anvender en supplerende opvarmningskilde til naturgas, da der ikke er aftagepligt for naturgas. Det giver derfor et mere retvisende varmebehov for projektperioden at se på bygningsmassen efter BBR og opgøre varmebehovet ud fra bygningernes type, alder, areal og anvendelse ved hjælp af nøgletal for varmebehov opgjort i Varmeplan Danmark.

- Projektforslagets forudsætninger om en driftstid på 500 timer årligt må anses for realistisk. Kommunen har ved vurderingen navnlig lagt

vægt på, at driftstallet i 2015 efter det oplyste var ca. 535 timer, og at incitamentet til yderligere elproduktion reduceres væsentligt med grundbeløbets allerede vedtagne bortfald i 2018.

- Sonfor anser 15 års økonomisk levetid for gaskedler for det mest realistiske, idet forbedrede virkningsgrader på nye kedler sammenholdt med stigende omkostninger til vedligeholdelse medfører, at kedlerne ved en optimering af brugerøkonomien bør udskiftes senest efter 15 år. Energiklagenævnet har i tidligere afgørelser heller ikke haft bemærkninger til en økonomisk levetid på 15 år.
- Der regnes i referencen med løbende reinvesteringer i nye gaskedler, når deres alder passerer 15 år. Sonfor oplyser, at der dog i henhold til klagers oversigt er en relativ stor overvægt af ældre, og dermed udtjente gaskedler på Nordals, hvor reservedelssituationen snart vil tilsige en udskiftning. Disse forhold i referencen har givet anledning til en relativ stor udskiftning indledningsvist, efterfulgt af en udskiftningsfrekvens i henhold til 15 års levetid.
- Projektforslaget har været i høring hos klager, og efterfølgende i supplerende høring af to omgange. Dette med henblik på at træffe afgørelse på et fuldt oplyst og korrekt grundlag. Kommunen skal efter projektbekendtgørelsens § 26, stk. 2, påse, at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, hvorfor kommunen har sikret sig, at der i den samlede høringsperiode er taget stilling til samtlige de rejste kritikpunkter vedrørende projektforslagets beregningsforudsætninger mv. Dette gælder navnlig tilslutningstakten og brugerøkonomien, som i høringssvarene mv. har været behandlet særligt indgående, samt investeringsomkostningerne vedrørende halmanlægget.

At der måtte være væsentlige forskelle mellem oplysningerne i projektforslaget og de indsendte høringssvar, kan ikke begrunde, at kommunen skal søge sagen yderligere oplyst ved indhentelse af eksterne sagkyndige vurderinger mv., som anført af klager.

- For så vidt angår klagepunktet vedrørende begrundelseskravet, finder kommunen på baggrund af projektforslaget og de indkomne høringssvar mv., at projektforslagets samfundsøkonomiske beregninger bygger på et realistisk grundlag og i øvrigt må anses for retvisende. Sammenfattende opfylder begrundelsen for kommunens afgørelse således de krav, der følger af forvaltningslovens § 24.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 14 af 27

Kommunen har således sikret sig, at sagen på afgørelsestidspunktet var tilstrækkeligt belyst i forhold til samtlige rejste kritikpunkter, herunder også dem, der ikke er udtrykkeligt omtalt i kommunens begrundelse.

- Personsammenfald mellem Sonfors bestyrelse og kommunalbestyrelsen medfører ikke personlig inhabilitet for de pågældende efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, ligesom der ikke foreligger myndighedsinhabilitet som følge af kommunens ejerskab til Sonfor.

Sonfors bemærkninger til sagen

Sonfor har ved e-mail af 6. januar 2017 givet deres bemærkninger til sagen.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Nedenfor følger en opsummering af Sonfors synspunkter:

Side 15 af 27

- Der er udført følsomhedsberegning med en lavere tilslutningstakt, idet der her antages en konverteringstakt for de individuelt opvarmede bygninger startende ved 20 % og stigende til 60 % over planperioden. Følsomhedsberegningen viser, at der stadig er robust samfunds- såvel som selskabsøkonomisk overskud ved den lave tilslutningstakt, og at projektet også kan bære en væsentligt lavere tilslutningsgrad end de 90 %, der er forudsat i projektforslaget. Dette bl.a. fordi 60 % af kundegrundlaget mht. varmegrundlag (dvs. målt i MWh/år) i Nordborg/Havnbjerg er til stede fra planperiodens start. Klagers generelle sammenligning med andre realiserede fjernvarmeprojekter i området ikke er gangbar.
- Der er brugt faktuelle og specifikke oplysninger vedr. beregning af brugerøkonomien. Reviderede brugerøkonomier viser totale besparelser på varmeregningen på mellem 2.000 kr. og 12.000 kr. årligt afhængig af den nuværende opvarmningsform.
- Sonfor vurderer, at den estimerede investering for biomasseværkerne (3,75 mio. kr./MW) er retvisende. Dette bl.a. under henvisning til, at der bygges to næsten identiske anlæg ved siden af hinanden.
- Den estimerede virkningsgrad på 102 % for separate halmfyrede kedler med røggaskondensering vurderes at være retvisende. I Høng findes én separat, ældre 6 MW flisfyret kedel og én separat, nyere 7,5 MW halmfyret kedel med røggaskondensering. Sidstnævnte har en virkningsgrad på 101 – 103 % i forhold til nedre brændværdi.

- 15 meter stikledning som gennemsnit for alle bygninger er retvisende, når der tages hensyn til, at der i praksis typisk lægges én stikledning til to tætliggende bygninger.
- Estimatet på 1.450 kr./meter gadeledning er gældende for den aktuelle landsdel, og dette er konservativt fastsat. Det er kendt i branchen, at prisniveauet for rørledningsarbejder generelt er meget afhængigt af, hvilken landsdel arbejdet foregår i.
- Rambøll forudsætter 30 års levetid for fjernvarmeunits uden klimakompensering. Den anvendte levetid på 30 år er begrundet ud fra faktuelle, tekniske oplysninger om fjernvarmeunits uden klimakompensering.
- Det beregnede varmebehov er retvisende. Der er kun en ganske lille forskel mellem det af Sonfor beregnede årlige, samlede varmebehov på grundlag af BBR og arealenhedstal for de individuelt opvarmede bygninger, 46.720 MWh, og det samlede varmebehov beregnet ud fra de seneste tre års graddageregulerede gasforbrug på 42.775 MWh.
- Beregningerne med de reviderede samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger har vist, at det ikke er rentabelt at køre med gasmotorerne i referencen i mere end ca. 500 timer/år, og at dette sandsynligvis er meget optimistisk fastsat. Grundbeløbet bortfalder ultimo 2018, hvorfor det økonomiske incitament til at producere el mindskes markant. Efter Sonfors overbevisning udfases gasmotorerne, når grundbeløbet bortfalder – hvor dette ikke erstattes af anden tilsvarende støtte. Om ”få tusinde driftstimer” forestår en renovering af gasmotorerne, hvilket i sig selv tilsiger en udfasning af dem, forudsat at støtten bortfalder.
- Energiklagenævnet har i tidligere afgørelser accepteret 15 års levetid som et acceptabelt estimat. Derfor vurderer Sonfor, at den anvendte levetid på gennemsnitlig 15 år for gaskedler fortsat vurderes til at være retvisende. Dette underbygges af at klager alene vil yde en 13 års reservedelsforsikring.
- Der regnes i referencen med løbende reinvesteringer i nye gaskedler, når gaskedlernes alder passerer 15 år. I henhold til det af klager fremsendte er der mange ældre gaskedler på Nordals, hvor reservedelssituationen snart vil tilsige en udskiftning. Dette forhold, samt forholdene nævnt under gaskedlers levetid, har i referencen givet anledning til at antage, at der indledningsvist i planperioden vil ske en relativt stor

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 16 af 27

udskiftning af gaskedler, efterfulgt af en udskiftningsfrekvens i henhold til 15 års levetid.

- Omkring tidspunktet for projektforslagets godkendelse var det ved Energiklagenævnet gældende, "at man skal anvende centrale skøn når Energistyrelsen udsender flere muligheder". Dette må også være gældende for CO₂-prissætningen her.
- Samlet vurderes projektet at være særdeles robust, og projektforslagets forudsætninger og beregninger er korrekte og retvisende.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Retsgrundlag

Retsgrundlaget fremgår af bilag til denne afgørelse.

Side 17 af 27

Energiklagenævnets praksis

Energiklagenævnet har tidligere taget stilling til en lignende problemstilling i en afgørelse af 5. maj 2015 (j.nr. 1021-15-45).⁵ Sagen drejede sig om den energimæssige, samfundsøkonomiske og miljømæssige vurdering af et projektforslag for etablering af et biomasseværk og konvertering af 10 energidistrikter til fjernvarme i henhold til bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, jf. nedenstående:

"[...]

Projektforslaget i denne sag bygger på en række på faglige vurderinger og forudsætninger, som ikke kan tilsidesættes, alene fordi klageren mener, at andre faglige vurderinger er mere retvisende. Men projektforslaget skal samlet set godtgøre, at projektet er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.

[...]

For så vidt angår det andet synspunkt om gaskedlers levetid er i projektforslaget anvendt en økonomisk levetid på 15 år, da det vil være økonomisk optimalt at udskifte gaskedlen efter 15 år. Klagerens synspunkt er, at der bør regnes med en levetid på 22 år og henviser bl.a. til, at nogle af gaskedlerne i dag faktisk er ældre end henholdsvis 22 år og 15 år. Energiklagenævnet finder, at det ved et skøn over gaskedlernes levetid som en forudsætning for beregningerne i projektforslaget er sagligt at lægge vægt på antagelser om den økonomiske levetid som styrende for tidspunktet for udskiftning af gasked-

⁵ Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside www.ekn.dk under fanen "Afgørelser".

lerne. Nævnet finder således ikke grundlag for at tilsidesætte forudsætningen i projektforslaget om en økonomisk levetid for gaskedler på 15 år.

[...]

For så vidt angår det tredje synspunkt om tidspunktet for udskiftningen af gaskedler i referencen fortsat naturgasforsyning foreligger nu Energistyrelsens vejledende udtalelse af 8. april 2015 indhentet af klageren i anledning af den konkrete sag. Energistyrelsen udtaler, at der i projektforslag skal anvendes beregningsforudsætninger, som i videst muligt omfang bør afspejle de reelle forhold ved gennemførelsen af et projektforslag. Der skal tages udgangspunkt i Energistyrelsens beregningsforudsætninger, medmindre det kan dokumenteres, at andre data bør anvendes. Energiklagenævnet er enig i, at der kan tages udgangspunkt i almindeligt anerkendte beregningsforudsætninger, og at kommunalbestyrelsen, såfremt disse skal fraviges i større eller mindre grad, kan udøve et skøn ved vurderingen af sådanne forudsætninger og de foreliggende oplysninger om de reelle forhold i projektområderne. I denne sag foreligger imidlertid konkrete, pålidelige og faktiske oplysninger om alderen på naturgaskedlerne i områderne, som bør inddrages i projektforslaget.
[...].”

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 18 af 27

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Det fremgår af projektbekendtgørelsens § 3, stk. 1, at projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, der er omfattet af bilag 1, skal forelægges kommunalbestyrelsen til godkendelse. Kommunalbestyrelsen skal påse, at projektet overholder bestemmelserne i projektbekendtgørelsen, herunder blandt andet inddrage parternes synspunkter, jf. projektbekendtgørelsens § 26, stk. 1.

Projektbekendtgørelsens bestemmelser om indholdet af en projektansøgning og om, at kommunen skal foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet, tager sigte på at tilvejebringe et forsvarligt grundlag for kommunens godkendelse. Bestemmelserne afskærer imidlertid ikke kommunen fra, inden for vide rammer, at udøve et skøn over hvilke projekter, der ønskes gennemført.

I henhold til § 6 i projektbekendtgørelsen, skal kommunalbestyrelsen påse, at projektet er i overensstemmelse med varmforsyningslovens formålsbestemmelse, og at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt. Dette præciseres igen i § 26 i projektbekendtgørelsen.

Projektforslaget indebærer en ændring af områdefrænsningen mellem naturgas og fjernvarme samt etablering af et halmfyret biomasseværk på 10 + 6 MW. Projektforslaget indebærer etablering af nye varmeproduktionsanlæg, som skal dække et øget varmebehov i det nye forsyningsområde. Kommunalbestyrelsen skal i den forbindelse påse, at projektet overholder §§ 8, stk. 1, 11 og 17 i projektbekendtgørelsen.

Projektforslaget indebærer ikke, at varmemeforbrugere forpligtes til at skifte fra deres nuværende varmeforsyning til fjernvarme (tilslutningspligt). Omvendt er der heller ikke pålagt de varmemeforbrugere, der i dag forsynes med individuel naturgas, forblivelsespligt. Ved projektet åbnes der op for en konkurrerende, parallel kollektiv varmeforsyning i området, som ifølge projektforslagets beregninger vil medføre, at 90 % af forbrugerne i området vil overgå til fjernvarme i løbet af en periode på syv år.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 19 af 27

Klager gør gældende, at Sønderborg Kommune ikke har opfyldt officialprincippet. Officialprincippet er et grundlæggende princip i forvaltningsretten, hvorefter en forvaltningsmyndighed har ansvaret for at oplyse en sag tilstrækkeligt, inden der træffes afgørelse. Energiklagenævnet finder, at Sønderborg Kommune har oplyst sagen i tilstrækkeligt omfang, bl.a. ved at have gennemført flere høringer af projektforslaget i medfør af projektbekendtgørelsens § 25, ved at have inddraget de indkomne bemærkninger i vurderingen af projektet, ved at have foretaget en tilstrækkelig vurdering af anlægget og den ændrede områdefrænsning, samt ved at have foretaget en selvstændig vurdering af beregningsforudsætningerne i projektforslaget.

Klager gør gældende, at Sønderborg Kommune ikke har opfyldt begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2. Idet Sønderborg Kommune i afgørelsen har henvist til de retsregler, som afgørelsen er truffet i henhold til, og idet kommunen har henvist til de hovedhensyn, der ligger til grund for afgørelsen, finder Energiklagenævnet, at Sønderborg Kommune har opfyldt forvaltningslovens begrundelseskrav.

Klager gør gældende, at beregningerne i projektforslaget ikke er retvisende, og at følsomhedsberegninger på projektforslagets parametre tilsammen medfører, at der er et betydeligt samfundsøkonomisk underskud i projektet. Klager har i tabel 1 i klagen af 12. oktober 2016 beregnet alternativer, som viser et underskud ved projektet, såfremt forudsætningerne ændres i overensstemmelse med klagers synspunkter.

Energiklagenævnet har vurderet, at de af klager fremkomne oplysninger om konverteringstakt, brugerøkonomi, investeringsniveau i halmkedler samt drift, vedligehold og virkningsgrad af halmkedler, stikledninger, fjernvarmeunits, varmebehov, driftstiden af gasmotoranlæg, og det anførte om forud-

sætningerne for referencesituationen er af en sådan beskaffenhed, at det ikke er tilstrækkeligt sandsynliggjort, at projektet hviler på urealistiske forudsætninger.

For så vidt angår klagers synspunkt om prisen på gadeledninger, er der i projektforslaget anvendt en pris på 1.450 kr./meter. Klager har anført, at prisen pr. meter gadeledning i Sønderjylland udgør 2.000 kr./meter. Energiklagenævnet finder på baggrund af disse oplysninger og et almindeligt kendskab til prisniveauet, at antagelsen i projektforslaget er sat til en for lav pris, og at denne forudsætning derfor ikke er retvisende. Dette kan dog ikke medføre, at den samfundsøkonomiske fordel ved gennemførelse af projektet ikke er til stede.

13. april 2018
J.nr 18/00172
HQB-EKN

Med hensyn til det af klager anførte om CO₂-prisspændet bemærker Energiklagenævnet, at det er beregningsforudsætningerne på godkendelsestidspunktet, der skal lægges til grund for afgørelsen. Energiklagenævnet finder ikke, at der er grundlag for at antage, at Sønderborg Kommune skal udskyde projektet indtil Energistyrelsen opdaterer CO₂-priserne for ikke-kvotesektoren. Klager har under sagen ved Energiklagenævnet henvist til Energistyrelsens e-mail af 28. november 2016, hvor fremgår, at for "[...] at nye investeringsprojekter udviser robust samfundsøkonomi, skal det valgte projekt have et positivt samfundsøkonomisk resultat over en meget stor del af spændet mellem den lave og den høje pris for CO₂-udledninger udenfor kvotesektoren [...]". Energiklagenævnet bemærker hertil, at *robust samfundsøkonomi* ved projekter for kollektive varmforsyningsanlæg ikke er et krav i henhold til projektbekendtgørelsen.

Side 20 af 27

Ad inhabilitet ved kommunalbestyrelsesmedlemmer

Sønderborg Kommune ejer Sonfor. I Sonfors bestyrelse sidder fem kommunalbestyrelsesmedlemmer, hvoraf den ene er bestyrelsesformand. Ifølge det af klager oplyste, deltog de fem medlemmer af Sonfors bestyrelse i kommunalbestyrelsens behandling af projektforslaget den 29. juni 2016. Klager har anført, at disse fem kommunalbestyrelsesmedlemmer er inhabile, jf. forvaltningsloven § 3, stk. 1, nr. 3.

Af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, fremgår, at den, der virker indenfor den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald. Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, finder dog alene anvendelse på private juridiske enheder. Hvis et selskab, herunder et aktieselskab, er 100 % ejet af det offentlige, er der ikke i relation til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, tale om en privat juridisk enhed.

Det fremgår videre af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i en bestemt sag, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed (opsamlingsbestemmelsen).

I et tilfælde som det foreliggende, hvor Sønderborg Kommune optræder som både ejer af det aktieselskab, som har udarbejdet projektforslaget, og som varmeplans- og godkendelsesmyndighed, kan et vist interessesammenfald ikke udelukkes. Energiklagenævnet finder dog, at der i den konkrete sag ikke foreligger inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3 eller 5. Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at et selskab, som er 100 % ejet af en offentlig myndighed, ikke i relation til forvaltningslovens § 3, stk. 1 nr. 3, er en privat juridisk enhed, ligesom der ikke efter det oplyste i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om de pågældende persons upartiskhed. Energiklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at kommunen efter varmemforsyningslovens regler selv kan udarbejde et projektforslag, som kommunen efterfølgende skal godkende. Energiklagenævnet finder, at ovennævnte forhold skærper kravene til hjemmelsgrundlaget for kommunens projektgodkendelse og begrundelse for afgørelsen.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 21 af 27

Ad myndighedsinhabilitet

For så vidt angår spørgsmålet om Sønderborg Kommunes mulige myndighedsinhabilitet i relation til godkendelse af Sonfors projektforslag, bemærker Energiklagenævnet, at det ifølge varmemforsyningslovens § 3, stk. 1, påhviler kommunen som varmeplansmyndighed at udføre planlægningen for varmemforsyningen i kommunen. Kommunen skal som led heri sørge for, at der udarbejdes projektforslag i medfør af projektbekendtgørelsen, jf. varmemforsyningslovens § 6, stk. 1. Kommunen kan i den forbindelse selv udarbejde et projekt, jf. § 6, stk. 2. Da det følger direkte af varmemforsyningsloven, at en kommune selv kan udarbejde de projekter, som kommunen efterfølgende skal godkende efter projektbekendtgørelsens regler, finder Energiklagenævnet, at Sønderborg Kommune ikke har været myndighedsinhabil ved godkendelsen af Sonfors projektforslag.

Energiklagenævnet kan efter en samlet vurdering af sagen, og af de af Sønderborg Kommune anførte grunde, tiltræde kommunens skøn med hensyn til, at projektet ud fra en samlet vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. projektbekendtgørelsens §§ 6 og 26, stk. 2. Det er af afgørende betydning, at det af klager anførte ikke er af en sådan beskaffenhed, at det er tilstrækkeligt sandsynliggjort, at projektforslaget hviler på urealistiske forudsætninger.

Energiklagenævnet stadfæster herefter Sønderborg Kommunes afgørelse af 14. september 2016 om godkendelse af projektforslag for etablering af biomasseanlæg og konvertering til fjernvarme.

Energiklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet stadfæster Sønderborg Kommunes afgørelse af 14. september 2016.

Sagen har været behandlet på nævnets møde den 26. februar 2018 og ved efterfølgende skriftlig behandling.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Afgørelsen er truffet i henhold til projektbekendtgørelsens § 31, jf. varmemforsyningslovens § 26, stk. 1.

Side 22 af 27

Afgørelsen kan ikke indbringes for 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

Peter Ulrik Urskov
Nævnnsformand

/Helle Qvortrup Bachmann
Fuldmægtig, cand.jur.

Bilag

Uddrag af lovbekendtgørelse nr. 1307 af 24. november 2014 om varmforsyning

[...]

§ 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 energiforsyningsafhængighed af fossile brændsler.

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

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 23 af 27

[...]

§ 3. Det påhviler kommunalbestyrelsen i samarbejde med forsyningsselskaber og andre berørte parter at udføre en planlægning for varmforsyningen i kommunen. [...]

[...]

§ 6. Det påhviler kommunalbestyrelsen at drage omsorg for, at der udarbejdes projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, der belyser mulighederne for,

- 1) at et anlæg forsyner et nærmere angivet område med energi til opvarmningsformål i et nærmere angivet omfang,
- 2) at anlægget indrettes på en måde, som sikrer den mest økonomiske anvendelse af energi,
- 3) at anlægget samkøres med andre anlæg, og
- 4) at anlæg over 1 MW overgår til kraft-varme-produktion.

Stk. 2. Hvis kommunalbestyrelsen forestår udarbejdelsen af et projekt, skal kollektive varmforsyningsanlæg meddele kommunalbestyrelsen de nødvendige oplysninger.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan påbyde et eksisterende kollektivt varmforsyningsanlæg at gennemføre et godkendt projekt inden en vis frist.

Stk. 4. Hvis et privat kollektivt varmforsyningsanlæg ikke mener at kunne opfylde et påbud efter stk. 3, jf. stk. 1, nr. 1-3, kan det kræve, at kommunen overtager anlægget. Hvis et kollektivt varmforsyningsanlæg ikke mener at kunne opfylde et påbud efter stk. 3, jf. stk. 1, nr. 4, om etablering af produktionsanlæg til kraft-varme-forsyning, vil det være forpligtet til at lade andre overtage etablering og drift af anlægget og i fornødent omfang stille

eksisterende faciliteter, produktionsanlæg m.v. til rådighed. Vilkårene herfor fastsættes i mangel af mindelig overenskomst af Energitilsynet.

[...]

Uddrag af bekendtgørelse nr. 1124 af 23. september 2015 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg

§ 3. Projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, der er omfattet af bilag 1, skal forelægges kommunalbestyrelsen til godkendelse. [...]

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

[...]

Side 24 af 27

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

[...]

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

[...]

§ 11. Kommunalbestyrelsen kan kun godkende projekter for produktionsanlæg med en varmekapacitet over 1 MW, hvis anlægget indrettes som kraftvarme-anlæg. Det er dog en forudsætning, at denne produktionsform er den samfundsøkonomisk mest fordelagtige. Der kan godkendes et varmeproducerende anlæg, hvis dette er samfundsøkonomisk mere fordelagtigt, jf. dog § 13.

Stk. 2. Et projektforslag efter stk. 1 skal dimensioneres til en dækningsgrad på 90 pct. af værkets samlede årlige varmeproduktion, medmindre en anden dækningsgrad er samfundsøkonomisk mere fordelagtig.

[...]

§ 17. Ved etablering af nye varmeproduktionsanlæg eller udvidelse af eksisterende varmeproduktionsanlæg til levering af opvarmet vand eller damp til et fjernvarmenet, der forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraft-varme-anlæg, kan kommunalbestyrelsen godkende projekter, der opfylder kriterierne i stk. 2-6. Etablering af en transmissionsledning til et eksisterende produktionsanlæg betragtes ikke som etablering af et nyt varmeproduktionsanlæg, hvis det eksisterende produktionsanlægs kapacitet ikke udvides.

Stk. 2. Ved etablering af varmeproduktionsanlæg efter stk. 1 kan kommunalbestyrelsen kun godkende brændslerne naturgas og mineralsk olie, jf. dog stk. 3-6.

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

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan ved etablering af udvidet varmeproduktionskapacitet, som er nødvendiggjort af et øget varmebehov, godkende anvendelse af de brændsler, der er nævnt i § 18, hvis anlægget alene er dimensioneret til at dække et øget varmebehov, og det øgede varmebehov ikke kan dækkes af den eksisterende produktionskapacitet.

Stk. 5. Ved etablering af et varmeproduktionsanlæg til levering af opvarmet vand til et fjernvarmenet efter stk. 1 skal kommunalbestyrelsen uanset kravene i § 6 og § 26, stk. 2, godkende projektet, hvis

- 1) fjernvarmenettet drives af en virksomhed, jf. bilag 3, og
- 2) de produktionsanlæg, der leverer biomassebaseret opvarmet vand til det pågældende fjernvarmenet, sammenlagt ikke leverer mere til nettet end 8000 MWh årligt, jf. dog stk. 6.

Stk. 6. Hvis det varmeproduktionsanlæg, der etableres efter stk. 5, skal drives af en virksomhed, jf. bilag 3, kan kommunalbestyrelsen kun godkende projektet, hvis anlægget har en kapacitet på maksimalt 1 MW.

Stk. 7. Stk. 1-6 finder tilsvarende anvendelse ved etablering af varmeproduktionsanlæg til levering af opvarmet vand eller damp til et fjernvarmenet, der forsynes af et naturgasbaseret varmeanlæg, hvis der er tale om et tidligere decentralt naturgasbaseret kraft-varme-anlæg, der har nedlagt kraft-varme-anlægget.

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

- 1) Den eller de ansvarlige for projektet.
- 2) Forholdet til varmeplanlægningen, herunder forsyningsforhold og varmekilder, jf. § 4, og forholdet til kommune- og lokalplaner.
- 3) Forholdet til anden lovgivning, herunder til lov om elforsyning og lov om naturgasforsyning.

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 25 af 27

- 4) Fastlæggelse af forsyningsområde og varmebehov, fastlæggelse af hvilke tekniske anlæg, herunder ledningsnet, der påtænkes etableret eller ændret, og anlæggets kapacitet, forsyningssikkerhed og andre driftsforhold samt for affaldsforbrændingsanlæg forholdet mellem forbrændingskapaciteten og affaldsgrundlaget, jf. § 50 b i lov om miljøbeskyttelse eller regler udstedt i medfør heraf.
- 5) Tidsplan for etableringen eller ændringen og ved konverteringsprojekter en redegørelse for varmegrundlaget og konverteringsforløbet.
- 6) Arealafståelser, servitutpålæg og evt. aftaler med grundejere m.v., der er nødvendige for anlæggets gennemførelse.
- 7) Redegørelse for projektansøgers forhandlinger med, herunder evt. udtalelser fra berørte forsyningsselskaber og virksomheder m.fl.
- 8) Økonomiske konsekvenser for forbrugerne.
- 9) Energi- og miljømæssige vurderinger samt samfunds- og selskabsøkonomiske vurderinger.
- 10) Samfundsøkonomisk analyse af relevante scenarier. For projektforslag, der vedrører etablering eller udvidelse af varme- eller naturgasdistributionsnet, anses individuel forsyning for et relevant scenarium. [...]

[...]

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

- 1) planlægningen efter kapitel 2,
- 2) de bestemmelser, der er fastsat i kapitel 3,
- 3) de samfundsøkonomiske analyser, der er nævnt i 23, stk. 1, nr. 10, og
- 4) de bemærkninger, der er modtaget efter § 25.

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

Stk. 3. Forudsætter projektet anvendelse af de regler, der er nævnt i § 6, stk. 3, og § 7 i lov om varmforsyning, skal kommunalbestyrelsen vurdere reglernes anvendelse i forhold til projektets økonomi og opfyldelsen af energipolitiske målsætninger m.v.

[...]

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 26 af 27

Uddrag af bekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 om forvaltningsloven

[...]

§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
- 4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller
- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

[...]

§ 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. [...]

13. april 2018

J.nr 18/00172

HQB-EKN

Side 27 af 27