

(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

8. september 2014

J.nr. 1021-13-116-19

TML-EKN

KLAGE FRA HMN Naturgas I/S
OVER Helsingør Kommunes afgørelse af 26. april 2012
OM projektforslag om fjernvarmeforsyning af 8 områder i Helsingør

NÆVNETS Nævnnsformand, dommer Poul K. Egan
SAMMEN- Professor, cand.jur. & ph.d. Bent Ole Gram Mortensen
SÆTNING Direktør Per Søndergaard
I SAGEN

NÆVNETS Helsingør Kommunes afgørelse af 26. april 2012 stadfæstes.
AFGØRELSE

Helsingør Kommune har den 26. september 2013 videresendt HMN Naturgas I/S' (herefter klager) klage over Helsingør Kommunes afgørelse af 26. april 2012 til Energiklagenævnet. Ved afgørelsen godkendte Helsingør Kommune Forsyning Helsingør Varme A/S' (herefter Forsyning Helsingør) projektforslag om fjernvarmeforsyning af 8 områder i Helsingør by.

Sagens baggrund

Forsyning Helsingør¹ har udarbejdet et projektforslag for fjernvarmeforsyning af 8 områder i Helsingør by. Projektforslaget indebærer, at områdefægrænsningen mellem naturgas og fjernvarme ændres, jf. projektbekendtgørelsens² § 7. Klager er naturgasdistributør i området.

Helsingør Kommune har tidligere godkendt et projektforslag fra Forsyning Helsingør om fjernvarmeforsyning af 10 områder i Helsingør by. Energiklage-

¹ Forsyning Helsingør er 100 % ejet af Helsingør Kommune.

² Dagældende bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg, nugældende bekendtgørelse nr. 566 af 2. juni 2014.

nævnet hjemviste ved afgørelse af 13. juli 2010³ sagen til kommunen til fornyet behandling, da kommunens afgørelse ikke opfyldte forvaltningslovens⁴ §§ 22 og 24 om begrundelse.

Forsyning Helsingør udarbejdede herefter et nyt projektforslag, hvor to af områderne ikke længere var med, da der var fundet behov for at revurdere fjernvarmenettet til og i områderne.

Projektforslaget omfatter nu 8 områder i Helsingør by med 1.796 bygninger og et beregnet varmebehov på i alt 63.640 MWh. Bygningerne forsynes i dag af naturgas, oliefyr og elvarme. Det er i projektforslaget forudsat, at 50 % af disse bygninger tilslutter sig fjernvarme fra projektets start, og at der over en periode på 5 år sker tilslutning af 90 %. Det er således forudsat, at der tilsluttes 1.527 forbrugere med et samlet effektbehov på 18,5 MW.

8. september 2014
J.nr 1021-13-116-19
TML –EKN

Side 2 af 9

Projektforslagets samfundsøkonomiske beregninger og vurderinger er udført på baggrund af Energistyrelsens: "Vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, april 2005"⁵, og der er anvendt Energistyrelsens samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger fra april 2011, med opdatering af priser for SO₂ og NO_x fra oktober 2011 og ændret kalkulationsrente på 5 % i henhold til tillægsblad af 7. april 2011.

Projektforslagets samfundsøkonomiske beregning er efterfølgende blevet opdateret, da Energiklagenævnet efter projektforslagets udarbejdelse den 19. juli 2011 ophævede kommunens godkendelse af en fliskedel, som indgik i projektforslaget. Projektforslaget udviser herefter et samfundsøkonomisk overskud på 12,5 mio. kr. i nutidsværdi over 20 år. Der er anvendt en kalkulationsrente på 5 %. Projektforslaget indebærer ikke, at der pålægges tilslutningspligt til fjernvarme.

Som reference er anvendt forsat forsyning med naturgas og oliefyr samt at bygninger med elvarme omstilles til naturgasfyr. Der er endvidere anvendt et alternativ, hvor de pågældende bygninger omstilles over en 9-årig periode, samt at der installeres en spids- og reservelastkedel på 19 MW baseret på naturgas/olie.

Det fremgår endvidere af projektforslaget, at naturgasforbruget fra ejendommene i de 8 områder, som indgår i projektforslaget, er beregnet til 4,0 mio. m³

³ Energiklagenævnets afgørelse er offentliggjort på nævnets hjemmeside www.ekn.dk under menupunktet "Afgørelser".

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 om forvaltningsloven.

⁵ Energistyrelsens forskellige versioner af notater om forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet er offentliggjort på styrelsens hjemmeside: www.ens.dk.

om året, svarende til 0,22 % af klagers samlede distribuerede naturgas-mængde på 1.860 mio. m³ i henhold til selskabets årsrapport for 2009. Da fjernvarmeforsyning af områderne primært er naturgasbaseret, vil projektforslaget dog samtidig medføre, at Forsyning Helsingør vil aftage en større mængde naturgas en tidligere.

Klagers synspunkter og bemærkninger

Det er klagers opfattelse, at Helsingør Kommunes afgørelse 26. april 2012 bør ophæves, alternativt hjemvises til kommunen til fornyet behandling. Til støtte herfor har klager navnlig anført følgende:

- Forudsætningerne for referencesituationen er ikke korrekte. Der anvendes en reference, som er fortsættelse med den nuværende varmeforsyning med naturgas og oliefyr samt at elvarme omstilles til naturgasfyr. Der er imidlertid anvendt samme tilslutningstakt som ved fjernvarme, dvs., at det forudsættes at 50 % af naturgaskedlerne udskiftes ved projektets start, stigende til 90 % efter 5 år. Dette er en urealistisk udskiftningstakt, da kedlerne i realiteten udskiftes i takt med, at de nedslides eller såfremt det af besparelsmæssige grunde kan betale sig at udskifte dem. Referencen bør afspejle den nuværende situation og udvikling, såfremt det pågældende projekt ikke gennemføres.
- Naturgasforbruget afspejler ikke det faktiske forbrug. I referencen er det samlede varmebehov for de 1.206 naturgasforsynede bygninger opgjort til 46.202 MWh, hvilket svarer til et samlet årligt naturgasforbrug på ca. 4.421.244 m³ hvis der forudsættes en kedelvirkningsgrad på 95 %. Det samlede årlige naturgasforbrug til opvarmning i områderne har gennemsnitligt udgjort 3.810.439 m³. Projektforslaget er således baseret på et årligt naturgasforbrug, som er 610.805 m³ højere end det faktiske årlige forbrug.
- Levetiden for gaskedler er ikke korrekt. Der er i projektforslaget antaget en levetid på 15 år. Den gennemsnitlige levetid for naturgaskedlerne i området er 22 år.
- Kundernes faktiske varmebehov bør anvendes. Forsyning Helsingør har opgjort det gennemsnitlige varmebehov til 38,3 MWh pr. bygning for de i alt 1.206 naturgasforsynede kunder. Klager har imidlertid opgjort det gennemsnitlige varmebehov pr. bygning til 28,9 MWh. Forsyning Helsingør har bl.a. opgjort varmebehovet på baggrund af erfaringer med de nuværende varmemeforbrugere. Det kendte varmemeforbrug er dog mere realistisk og bør anvendes både i referencen og projektet. Alternativt bør det anvendes ved referencen og det forbrug, som Forsy-

8. september 2014

J.nr 1021-13-116-19

TML -EKN

Side 3 af 9

ning Helsingør antager fremkomme efter overgang til fjernvarme, bør anvendes i projektets beregninger.

- Opgørelsen af naturgasforsynede bygninger er forkert. Projektforslaget forudsætter, at der er 1.206 naturgasforsynede kunder. Klager har dog 1.373 gasinstallationer i områderne. Det varer til ca. 1.350 naturgasforsynede bygninger, da der kan være flere gasinstallationer i samme bygning.
- Omkostningerne i forbindelse med overgang fra naturgas til fjernvarme hos forbrugerne er sat til 12.000 kr. ekskl. moms hos en almindelig villakunde. Prisen er fastsat på et utilstrækkeligt grundlag og er for lav. Prisen burde være ca. 32.000 kr. ekskl. moms, som er den pris, klager har indhentet for gas- og fjernvarmeinstallationer.

8. september 2014
J.nr 1021-13-116-19
TML –EKN
Side 4 af 9

Med anvendelse af de af klager anførte forudsætninger for varmebehov, investeringsomkostninger samt reference vil projektforslaget udvise negativt samfundsøkonomiske resultat på ca. 50 mio. kr.

Helsingør Kommunes udtalelse til sagen

Det er Helsingør Kommunes opfattelse, at kommunens afgørelse af 26. april 2012 bør stadfæstes. Til støtte herfor har kommunen navnlig anført følgende:

- Den i projektet forudsatte tilslutningsgrad og -takt er realistisk.
- Levetiden for gaskedlerne er realistisk, og klager har ikke sandsynliggjort, at projektforslaget i øvrigt er baseret på urealistiske forudsætninger med hensyn til den opstillede reference. Det kan derfor lægges til grund, at levetiden for en naturgaskedel ikke kan antages at være længere end 15 år uden forøgede vedligeholdelsesomkostninger.
- Varmebehovet er realistisk. Varmebehovet er opgjort pr. arealenhed, da kommunens opfattelse er, at det er mest retvisende.
- Omkostningerne for en kundeinstallation er realistisk og i overensstemmelse med Energistyrelsens estimerede pris i publikationen "Technology Data for Energy Plants, May 2012". De af klager indhentede tilbud på installationer sandsynliggør ikke, at de i projektforslaget anvendte priser på fjernvarmeinstallationer er sat for lavt, idet de indhentede tilbud ikke vedrører installationer af samme standard som de i projektforslaget forudsatte installationer.
- Projektforslaget blev vedtaget på baggrund af de på tidspunktet gældende beregningsforudsætninger, og der er derfor ikke grundlag for at

genberegne samfundsøkonomien på baggrund nyere beregningsforudsætninger.

Forsyning Helsingørs synspunkter og bemærkninger

Det er Forsyning Helsingørs opfattelse, at Helsingør Kommunes afgørelse bør stadfæstes. Til støtte herfor er navnlig anført følgende:

- Projektforslagets tilslutningsgrad og -takt er realistisk. Såfremt tilslutningsgraden bliver 10 % lavere og tilslutningstakter 2 år længere, vil projektforslaget stadig have et samfundsøkonomisk overskud på 4,9 mio. kr.
- Levetiden for gaskedler er realistisk, når den er fastsat til 15 år. Der vil komme mange vedligeholdelsesomkostninger ved et gammelt fyr, og en reinvestering i et nyt fyr på dette tidspunkt er derfor en realistisk forudsætning, som kan lægges til grund i projektforslaget.
- Varmebehovet bør opgøres pr. m². Det i projektforslaget fastsatte varmebehov stemmer bl.a. overens med Energistyrelsens standardforbrug samt de lokale forhold. Varmegrundlaget er på den baggrund ikke fastsat for højt. Projektforslagets forudsatte varmebehov er baseret på det gennemsnitlige varmekonsum hos Forsyning Helsingørs eksisterende varmekonsumere, en gennemsnitsberegning på basis af erfaringer for de i projektområdet repræsenterede opvarmningsformer og erfaringerne for udviklingen i varmekonsumet i allerede godkendte konverteringsområder. Det er ikke tilstrækkeligt kun at anvende det konkrete naturgasforbrug ifølge den seneste årsopgørelse omregninger det forventede forbrug i et normalgraddage-år. Forbruget afhænger endvidere af mange faktorer, herunder bl.a. forbrugerens adfærd. Det er der taget højde for i projektforslaget.
- Afvigelserne i antal bygninger har ikke væsentlig betydning for opgørelse af varmegrundlaget, og kan bl.a. skyldes, at en naturgasforsynet bygning kan indeholde flere forbrugere, ligesom en forbruger kan omfatte flere bygninger.
- Installationsomkostningerne er realistiske. De af klager fremlagte priser for installation af fjernvarme henholdsvis naturgas er ikke umiddelbart sammenlignelige med de installationsomkostninger, som fremgår af projektforslaget, herunder for så vidt angår standard mv.

8. september 2014

J.nr 1021-13-116-19

TML -EKN

Side 5 af 9

Retsgrundlaget

Kommunalbestyrelsens godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg er nærmere reguleret i projektbekendtgørelsen, der er udstedt i medfør af varmforsyningsloven⁶.

Forsyning Helsingør fremsendte i maj 2011 værkets projektforslag til Helsingør Kommune. Den 20. april 2013 trådte en ny projektbekendtgørelse i kraft (bekendtgørelse nr. 374 af 15. april 2013), som ophævede den tidligere projektbekendtgørelse. Det fremgår dog af bekendtgørelsens § 34, stk. 3, at ansøgninger om projektkendelse, som er modtaget inden den 1. april 2013 behandles efter den tidligere projektbekendtgørelse (nr. 1295 af 13. december 2005). Det fremgår videre af § 34, stk. 4, 2. pkt., at klager over afgørelser, truffet af kommunalbestyrelsen eller Energistyrelsen efter bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012, behandles efter bestemmelserne i denne bekendtgørelse. Forsyning Helsingørs ansøgning om godkendelse af værkets projektforslag blev fremsendt til Helsingør Kommune inden 20. april 2013, og Helsingør Kommune har derfor behandlet projektforslaget i henhold til den tidligere projektbekendtgørelse. Når der herefter henvises til projektbekendtgørelsen, henvises der således til bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012.

Projektbekendtgørelsen indeholder regler for, hvornår et projekt for et fjernvarmedistributionsnet kan godkendes. Af bekendtgørelsen fremgår i den forbindelse bl.a. følgende:

”[...]

Projekter for distributionsnet og transmissionsnet

§ 7. Projekter for naturgasdistributionsnet og fjernvarmedistributionsnet kan kun godkendes af kommunalbestyrelsen, hvis projektet ud fra en konkret vurdering er samfundsøkonomisk fordelagtigt, og hvis projektet ikke ændrer områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyningen og fjernvarmeforsyningen, jf. dog stk. 2-3.

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

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan, uanset stk. 1 og 2, ikke godkende etablering af naturgasforsyning i eksisterende mindre bysamfund uden for kollektivt forsynede områder. Disse byer skal

⁶ Bekendtgørelse nr. 1184 af 14. december 2011 af lov om varmforsyning med senere ændringer.

8. september 2014

J.nr 1021-13-116-19

TML –EKN

Side 6 af 9

friholdes til biomassebaseret fjernvarme, kraft-varme eller tilsvarende miljøvenlig forsyning.

[...]"

For at kunne godkende et projektforslag, skal betingelserne i projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, også være opfyldte. Af § 24, stk. 1, fremgår følgende:

"[...]

§ 24. Forinden kommunalbestyrelsen kan meddele godkendelse, skal kommunalbestyrelsen foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Vurderingen skal ske på baggrund af planlægningen efter kapitel 2, de i kapitel 3 fastsatte forudsætninger og de i 21, stk. 1, nr. 10, nævnte samfundsøkonomiske analyser samt de efter § 23 modtagne bemærkninger. Kommunalbestyrelsen skal ved vurderingen påse, at projektet er i overensstemmelse med varmemforsyningsloven, herunder formålsbestemmelsen, samt at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.

[...]"

8. september 2014

J.nr 1021-13-116-19

TML –EKN

Side 7 af 9

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Projektforslaget er dateret april 2011 og er baseret på de daværende beregningsforudsætninger. Helsingør Kommune godkendte projektforslaget den 26. april 2012. Energistyrelsen offentliggjorde den 10. september 2012, dvs. efter kommunens godkendelse af projektforslaget, nye beregningsforudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på Energiområdet. Helsingør Kommunes afgørelse af 26. april 2012 blev påklaget den 23. maj 2012. Sagen har herefter verseret ved Helsingør Kommune, indtil klagen den 26. september 2013 blev videresendt til Energiklagenævnet. Da Helsingør Kommunes afgørelse er truffet på baggrund af de på daværende tidspunkt seneste beregningsforudsætninger, har Energiklagenævnet ikke bemærkninger til, at de samfundsøkonomiske beregninger ikke er blevet opdateret under klagens behandling ved Helsingør Kommune.

Projektforslaget indebærer en ændring af områdeafgrænsningen fra naturgasforsyning til fjernvarmeforsyning. Projektforslaget indebærer ikke, at varmemforbrugere forpligtes til at skifte fra deres nuværende varmemforsyning til fjernvarme (tilslutningspligt). Omvendt er der heller ikke pålagt de af varmemforbrugere, der i dag forsynes med individuel naturgasforsyning, forblivelsespligt. Der er heller ikke pålagt ejendommene i området tilslutningspligt til naturgasforsyningen. Ved projektet åbnes der derfor op for en konkurrerende, parallel kollektiv varmemforsyning i området.

Energiklagenævnet kan efter en konkret vurdering af sagen og af de af Helsingør Kommune anførte grunde tiltræde kommunens skøn med hensyn til, at projektet ud fra en samlet vurdering er samfundsøkonomisk fordelagtigt, jf. projektbekendtgørelsens § 7, stk. 1, og at samfundsøkonomiske hensyn taler imod at opretholde områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyning og fjernvarmeforsyning, jf. projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2. Der er ikke under sagen fremkommet oplysninger, der kan føre til en ændring i vurderingen heraf.

Energiklagenævnet har vurderet, at de af klager fremkomne oplysninger om bl.a. varmebehovet, installationspriserne og det anførte om forudsætningerne for referencesituationen i projektet ikke er af en sådan beskaffenhed, at det er tilstrækkeligt sandsynliggjort, at projektet hviler på urealistiske forudsætninger med hensyn hertil.

8. september 2014
J.nr 1021-13-116-19
TML –EKN

Side 8 af 9

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

Energiklagenævnet kan efter en konkret vurdering af sagen tiltræde Helsingør Kommunes vurdering heraf. Energiklagenævnet bemærker hertil, at klager under sagens behandling ikke har anfægtet denne vurdering.

Energiklagenævnet kan endvidere tilslutte sig Helsingør Kommunes vurdering af, at da der ikke er tilslutnings- og forblivelsespligt til individuel naturgasforsyning i området, har klager ikke kunnet påregne til stadighed at distribuere gas i området eller i hvert fald ikke i det nuværende omfang.

Herefter, og under henvisning til det af Helsingør Kommune anførte, stadfæster Energiklagenævnet afgørelsen af 26. april 2012.

Sagsbehandlingstiden ved Energiklagenævnet har desværre været længere end de målsætninger, som nævnet har for lignende sager. Nævnet bestræber sig således på, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2014 ikke overstiger 7 måneder. Denne målsætning har nævnet ikke kunnet opfylde i den foreliggende sag. Mange nye sager og ressourcekrævende sager samt medarbejderskift har medført, at sagsbehandlingstiden desværre er blevet længere i denne sag. Det beklager Energiklagenævnet.

Energiklagenævnets afgørelse

Helsingør Kommunes afgørelse af 26. april 2012 stadfæstes.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 23. juni 2014 samt ved efterfølgende skriftlig votering.

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

Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

Søgsmål ved domstolene til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter varmemforsyningsloven eller regler, der er udstedt efter denne lov, skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. varmemforsyningslovens § 26, stk. 4.

8. september 2014

J.nr 1021-13-116-19

TML -EKN

Side 9 af 9

På nævnets vegne

Poul K. Egan
Nævnformand

/Tina Alander Lindfors
Specialkonsulent, cand.jur.