

(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 DONG Gas distribution A/S
OVER Næstved Kommune afgørelse af 2. juli 2014
OM Godkendelse af projektforslag til etablering af biomasseværk og konvertering til fjernvarme

5. maj 2015
J.nr. 1021-14-45-57
HCH-EKN

NÆVNETS Nævnnsformand, dommer Poul K. Egan
SAMMEN- Professor, dr.scient.adm. Ole Jess Olsen
SÆTNING Professor, cand.jur. & ph.d. Michael Gøtze
I SAGEN Direktør Per Søndergaard
Direktør, cand.oecon. Niels Jørgen Ravn Sørensen

NÆVNETS Næstved Kommunes afgørelse af 2. juli 2014 ophæves.
AFGØRELSE

DONG Gas Distribution A/S (herefter klager) har den 18. juli 2014 klaget over Næstved Kommunes afgørelse af 2. juli 2014 om godkendelse af Næstved Varmværk A.m.b.A's (herefter Næstved Varmeværk) projektforslag til etablering af biomasseværk i Maglemølleområdet og konvertering af 10 energidistrikter til fjernvarme. Energiklagenævnet har modtaget klagen den 29. august 2014 fra Næstved Kommune.

Sagens baggrund

Næstved Varmeværk lod i 2012 COWI udarbejde et projektforslag til etablering af biomasseanlæg og konvertering til fjernvarme. Dette projektforslag af december 2012 og revideret i august 2013 blev godkendt af Næstved Kommune den 12. september 2013. DONG Gas Distribution A/S påklagede godkendelsen til Energiklagenævnet.

Energiklagenævnet ophævede i afgørelse af 18. februar 2014 (J.nr. 1021-13-121) Næstved Kommunes afgørelse af 12. september 2013 og hjemviste sagen til fornyet behandling i kommunen. Begrundelsen herfor var, at Næstved Kommunes afgørelse alene indeholdt en generel henvisning til varmforsy-

ningsloven og projektbekendtgørelsen, men afgørelsen indeholdt ikke oplysninger om, hvilke nærmere regler afgørelsen var truffet efter. Afgørelsen indeholdt ikke en tilstrækkelig vurdering af projektforslagets biomasse baserede anlæg i forhold til de relevante bestemmelser og heller ikke en tilstrækkelig vurdering af den ændrede områdefrænsning i forhold til de relevante bestemmelser. Afgørelsens begrundelse var således mangelfuld.

Den påklagede afgørelse

Næstved Kommune godkendte den 2. juli 2014 ændring af områdefrænsningen for 10 energidistrikter i Næstved fra naturgas til fjernvarme samt etablering af et biomasseanlæg til produktion af fjernvarme på 12 MW på ejendommen matr. nr. 8a Ll. Næstved Jorder til at dække det øgede varmebehov. Godkendelsen skete efter varmemforsyningsloven og bekendtgørelse nr. 795 af 7. juli 2012 om godkendelse af projekter for kollektive varmemforsyningsanlæg.

5. maj 2015

J.nr 1021-14-45-57

HCH-EKN

Side 2 af 16

Projektforslaget indeholder en opgørelse af varmebehovet for ejendommene i de 10 energidistrikter. Varmebehovet er opgjort til 47.586 MWh/år. Energidistrikterne omfatter i alt 1092 ejendomme. De samfunds- og selskabsøkonomiske beregninger i forslaget er alene baseret på de ejendomme, som i dag er registreret som naturgas- eller oliefyrede. Varmebehovet for disse ejendomme udgør knap 39.000 MWh/år. Heraf regnes ejendomme med et behov på knap 36.000 MWh/år tilsluttet. Der er beregnet et nettab på 5.800 MWh/år. Den samlede stigning i effektbehovet fra tilvæksten på ca. 45.000 MWh udgør ca. 16 MW. Men der er taget udgangspunkt i en effekt på ca. 12 MW for det nye biomasseværk.

Projektforslaget indeholder en opgørelse af nuværende og fremtidige produktionskapacitet og effektbehov. Effektbehovet i det nuværende forsyningsområde for Næstved Varmeværk er opgjort til 81 MW, og det fremtidige effektbehov med ændringen af områdefrænsningen er opgjort til 97,7 MW. Heraf opfyldes 12 MW ved hjælp af biomasseanlægget.

Det fremgår af projektets tidsplan, at der forventes en tilslutning i energidistrikterne 5 og 6 på 100 % straks og en tilslutning i energidistrikterne 14, 33-39, 35-36, 38, 43 og 44 på 90 % over en periode på 5 år fra start.

Projektforslaget indeholder brugerøkonomiske sammenligninger mellem naturgasfyring/oliefyring og konvertering til fjernvarme for et standardhus på 130 m² og et forbrug på 18,1 MWh/år, et gennemsnitsforbrug for mindre forbrugere i alle distrikter for 200 m² og 35 MWh/år og større forbrugere for 3.500 m² og 600 MWh/år. Det fremgår, at der regnes med pris på ny kedel på standardhusene på 40.000 kr., mindre forbrugere på 56.000 kr. og større forbrugere på 350.000 kr. Det er oplyst, at der er regnet med en gennemsnitspris på 45.000 kr. for naturgasfyr inklusive en ny gasstikledning for oliefyrede

kunder, hvor en pris på 32.000 kr. kan være relevant for mindre villaer, rækkehuse mv. Der regnes med en pris for en serviceaftale for de to første grupper på 2.288 kr. og for den sidste gruppe på 6.000 kr. Der regnes med en variabel naturgaspris for de to første grupper på 9,23 kr./m³ og den sidste gruppe på 8,05 kr./m³.

Der er regnet med en virkningsgrad for naturgaskedler på 90 % i 2013 voksende til 95 % over en kort årrække. Det er oplyst, at der er regnet med en økonomisk levetid for naturgaskedler på 15 år, da det vil være mest økonomisk optimalt at udskifte efter 15 år. Det er forudsat, at konvertering fra naturgas til fjernvarme for de berørte kunder vil ske på et tidspunkt, hvor det økonomisk set ville være fordelagtigt at skifte til et nyt gasfyr.

5. maj 2015

J.nr 1021-14-45-57

HCH-EKN

I projektforslaget beregnes en samfundsøkonomisk fordel ved at skifte fra fortsat naturgas til fjernvarme på ca. 14,5 mio. kr. (forskellen mellem 215.923.000 kr. og 201.458.000 kr.). Der er anvendt en kalkulationsrente på 4 %.

Side 3 af 16

Der er gennemført følsomhedsanalyser til vurdering af de samfundsøkonomiske beregningsresultater.

Følsomhedsanalyser	Enhed	Fordel Projekt
Reference	mio. kr.	14,5
Kalkulationsrente 2 %	mio. kr.	44,2
Kalkulationsrente 6 %	mio. kr.	-6,4
Investeringer + 20 %	mio. kr.	1,6
Investeringer – 20 %	mio. kr.	27,4
20 % højere varmebehov	mio. kr.	27,2
20 % lavere varmebehov	mio. kr.	1,7
Tilslutningstakt alm. forbrugere forlænget 4 år	mio. kr.	11,8

I projektforslaget er det vurderet, at omlægningen til fjernvarme ikke vil forrykke klagerens økonomi væsentligt. Det er lagt til grund, at den konverterede gasmængde i perioden 2013-2026 vil udgøre 29.700 MWh, og at DONG Gas Distributionsnet i 2011 udgjorde 9.900.000 MWh. Den tabte gasmængde udgør herefter 0,3 % af den distribuerede mængde.

Næstved Kommune har efter projektbekendtgørelsens § 24 foretaget en energimæssig, samfundsmæssig og miljømæssig vurdering af projektforslaget.

Kommunen har på grundlag af beregninger over data fra BBR lagt til grund, at ændringen af områdeafgrænsningen for energidistrikterne betyder, at der

vil være et forventet øget fjernvarmebehov på godt 40.000 MWh årligt, når alle forventede kunder er tilsluttet. Det samlede fjernvarmepotentiale er på godt 45.000 MWh årligt. Projektet er dimensioneret efter, at der kan ske 100 % tilslutning. Det giver et effektbehov på 16 MW med 2800 fuldlasttimer. Projektet dimensionerer efter 80 % af behovet, hvorfor den nødvendige ekstra effekt bliver på 12 MW. Anlægget er derfor dimensioneret efter et øget varmebehov, som beskrevet i projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, og biomasse kan derfor godkendes som brændsel. Næstved Kommune vurderer, at de valgte forudsætninger og metoder med hensyn til varmemeforbruget er rimelige, og at beregningerne er korrekte.

Projektforslaget omfatter tre forskellige alternativer til opvarmning af de berørte ejendomme: Det første er fortsat individuel opvarmning, det andet er fjernvarme fra en biomassekedel, og det tredje er fjernvarme fra biomassekraftvarme. Næstved Kommune har vurderet, at disse alternativer er de mest relevante. Projektforslaget viser et samfundsmæssigt økonomisk overskud på godt 14,5 mio. kr. over en tyveårig periode sammenlignet med det næst billigste alternativ, som er fortsat individuel opvarmning. Næstved Kommune har gennemgået de samfundsøkonomiske beregninger og beregningsforudsætninger i projektforslaget. Disse følger Energistyrelsens vejledning og opfylder kravene til analyse i projektbekendtgørelsens § 2, pkt. 7. Følsomhedsanalyserne viser, at projektet er robust overfor ændringer i forudsætningerne.

Næstved Kommune vurderer, at de samfundsøkonomiske hensyn taler imod opretholdelse af den nuværende områdefrænsning mellem naturgas og fjernvarme. Kommunen vurderer endvidere, at projektforslaget lever op til varmemeforsyningslovens formål om god samfundsøkonomi og er det samfundsmæssigt mest fordelagtige projekt, jf. projektbekendtgørelsens § 6, § 7, stk. 2 og § 24.

Projektet vil ved gennemførelse reducere udledningen af CO₂-ækvivalenter med ca. 95.000 ton over en tyveårig periode, medens udledningen af SO_x og NO_x og partikler vil stige.

Næstved Kommune har endvidere efter projektbekendtgørelsens § 7, stk. 2, vurderet betydningen af projektforslaget for klagerens økonomi. Kommunen har lagt til grund, at klageren i 2011 distribuerede 9.900.000 MWh og ved gennemførelse af projektforslaget vil tabe en årlig distribution på ca. 30.000 MWh, hvilket svarer til 0,3 % af distributionen i 2011. Næstved Kommune har vurderet, at gennemførelsen af projektet ikke vil forrykke klagerens økonomi væsentligt, og projektet kan følgelig gennemføres.

Næstved Kommune har i afgørelsen vurderet nogle indsigelser fra klageren. Kommunen har vurderet, at projektforslagets forudsætning om naturgasked-

5. maj 2015

J.nr 1021-14-45-57

HCH-EKN

Side 4 af 16

lernes økonomiske levetid på 15 år er rimelig, uanset klagerens oplysning om, at den tekniske levetid er 22 år. Forskellen består i, hvornår et naturgasfyr ikke virker mere, og hvornår det ikke kan betale sig at reparere på det fremfor at udskifte det. Kommunen har endvidere vurderet, at det ikke er urimeligt at antage i projektforslaget, at nye naturgaskedlers virkningsgrad med slid vil falde til 95 % og ikke 100-104 % som oplyst af klageren. Kommunen har yderligere vurderet, at prisen på naturgaskedler på 45.000 kr. i projektforslaget er retvisende, uanset klagerens oplysninger om, at prisen for en kedel til standard villakunder er 28.000 kr., idet der regnes med en blanding af villakunder og større kunder.

Kommunen har endvidere vurderet, at prisen på naturgas i projektforslaget, som er gennemsnittet af det sidste års pris, er et rimeligt valg uanset klagerens oplysninger om lavere priser. Endelig har kommunen vurderet, at konverteringstakten til fjernvarme i projektforslaget er realistisk, uanset klagerens indsigelse om, at konvertering først vil ske i takt med, at naturgaskedlerne er teknisk udtjente. Kommunen lægger vægt på kombinationen af forudsætningen om økonomisk levetid, og fordelagtige tilbud på konverteringen gør det realistisk, at konvertering vil foregå som forudsat i projektet.

Klagers synspunkter og bemærkninger

- Klager er i klagen af 18. juli 2014 af den opfattelse, at det ikke er retvisende, når projektforslaget viser en samfundsmæssig besparelse forbundet med forslaget på 14,5 mio. kr. sammenlignet med opretholdelse af den nuværende naturgasforsyning. Klageren har derimod beregnet et samfundsøkonomisk underskud forbundet med gennemførelsen af projektforslaget på 47 mio. kr. Klageren bestrider dermed, at projektforslaget er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.
- Klageren finder, at opgørelsen af omkostningerne til reinvesteringer i gaskedler er ukorrekt for så vidt angår kedelprisen. Klageren har indhentet prisoplysninger fra VVS Søberg og Viessmann. En kedel med et forbrug op til 3.000 m³/år koster 32.000-35.000 kr. inklusive installation og moms. Kedler med en installeret effekt på 40 kW (forbrug på ca. 7.300 m³/år) koster 60.000 kr. inklusive installation og eksklusive moms, medens kedler med en installeret effekt på 60-100 kW (forbrug på 11.000-18.000 m³/år) koster 100.000 kr. inklusive installation og eksklusive moms.
- Forudsætningen om kedlens levetid er ligeledes ukorrekt. Den økonomiske levetid anvendt i projektforslaget er alene baseret på rådgivers skøn om faldende virkningsgrader og ræsonnementer over et bortfald af reservedelsdækning ved en kedelalder på 13 år, men det er ikke dokumenteret, at virkningsgraderne falder over levetiden, og om faldet er så

5. maj 2015

J.nr 1021-14-45-57

HCH-EKN

Side 5 af 16

markant, at det udløser en beslutning om udskiftning. Klageren oplyser, at gaskedlerne i området som gennemsnit er installeret i 2001 og dermed var 12 år gamle, da data blev trukket i juni 2013. Klageren oplyser, at 10 % af kedlerne allerede var 22 år eller ældre i 2013, og 29 % af kedlerne var 15 år eller ældre i 2013. Tallene viser, at kedler ikke bliver udskiftet så hurtigt som antaget i projektforslaget.

- Forudsætningen om tidspunktet for udskiftning af kedler er også ukorrekt. Det er således vigtigt, om en stor del af gaskedlerne udskiftes i løbet af de første år af planperioden, eller om de rent faktisk udskiftes, når deres levetid udløber. Timingen kan have lige så stor betydning som valget mellem 15 eller 22 års levetid for kedler.

5. maj 2015

J.nr 1021-14-45-57

HCH-EKN

- Klageren har beregnet 3 forskellige alternativer til projektforslagets beregning af et overskud på 14,5 mio. kr. Der er beregnet et underskud på 1.032.000 kr., såfremt investeringerne times anderledes end i projektforslaget, selv når projektforslagets kedelpriser og levetider fastholdes. Der er beregnet et underskud på 4.748.000 kr., såfremt der regnes med de af DONG indhentede priser på kedler og en levetid på 15 år samt et underskud på 20.353.000 kr., såfremt der regnes med de af DONG indhentede priser på kedler og en levetid på 22 år.
- Projektforslagets forudsætninger om prisen på serviceaftaler er ligeledes ukorrekte, idet der er indregnet de dyreste serviceaftaler fra DONG Energy i alle kedlens leveår. Klageren har indregnet en ensartet omkostning på 2.200 kr./år for alle kedler, hvilket er rimeligt, da de udbudte serviceaftaler ligger i et prisspænd på 400 kr. -2.258 kr. om året, og den dyreste aftale kun tilbydes, hvis kunden har et højt gasforbrug, eller kedlen er placeret i et rum, hvor det støver meget.
- Projektforslagets forudsætning om virkningsgrader fra 90 % i 2013 til 95 % i 2023 er heller ikke korrekt. Klageren regner forsigtigt med en virkningsgrad på 100 % for nye kedler, da årsvirkningsgraderne på nye gaskedler ligger mellem 98 % og 104 %. Derfor beregner klageren et faldende gasforbrug, efterhånden som ældre gaskedler udskiftes. Klageren har beregnet et brændselsforbrug over planperioden på 123,3 mio. kr., mens projektforslaget beregner 129,8 mio. kr. Der er ikke beregnet fald i energiforbrug som følge af efterisolering og udskiftning af huse, selvom der erfaringsmæssigt er grund til at forvente et fald.
- Det er klagerens opfattelse, at projektet ikke opfylder kravet i projektbekendtgørelsen om, at samfundsøkonomiske hensyn skal tale imod en opretholdelse af den nuværende områdefægrænsning.

Side 6 af 16

- Ændring af forudsætninger i fjernvarmealternativet kan forhøje underskuddet yderligere. Konverteringstakten er ikke dokumenteret og sat optimistisk med en hurtig opbygning i de første 5 år. Og levetiden på biomassekedlen er sat til 30 år, selvom Energistyrelsen i Teknologikataloget angiver levetiden for biomassekedler til 20 år.

Klager anfører supplerende i brev af 19. september 2014:

- Klageren fastholder, at det er helt centralt, at beregningen af de samfundsøkonomiske omkostninger i referenceforløbet med fortsat naturgasforsyning først skal finde sted, når den enkelte kedel har nået den antagne levetid på henholdsvis 15 eller 22 år. Projektforslagets beregning anvender imidlertid ikke klagerens dokumenterede aldre for kedlerne og forudsætter reelt udskiftning lang tid før en levetid på 15 år er nået. Projektforslaget anvender altså reelt en langt kortere levetid end de 15 år, som projektforslaget anfører og argumenterer for.
- Klagerens timing er baseret på faktiske registreringer af alle gaskedler i området. Oplysningerne er vedlagt. Det er i strid med de faktuelle og fremlagte oplysninger at antage en markant udskiftning af naturgaskedler i de første år af planperioden. Kommunens vurdering af konverteringstakten for udskiftningen er alene relevant for hovedforslaget med fjernvarme, medens det er irrelevant i referenceforløbet med fortsat naturgasforsyning.
- Klagerens beregninger af kedelpriser er baseret på indhentede priser og valg af kedelstørrelse til den enkelte kunde, som er tilpasset kundens forbrug, som klageren kender fra den løbende fakturering til kunden. Der er anvendt et gennemsnit på 47.705 kr. eksklusive moms pr. kedel. Men selv hvis projektforslagets priser med 15 års levetid anvendes, giver projektforslaget underskud, jf. tabel 1 i klagen af 18. juli 2014.
- Klagerens vurdering af en virkningsgrad på 100 % for kedlerne er forsigtig og indeholder allerede hensyn til varierende last og årsvirkningsgrader.

5. maj 2015

J.nr 1021-14-45-57

HCH-EKN

Side 7 af 16

Klager anfører supplerende i brev af 24. november 2014:

- Næstved Varmeværk sammenkæder i sine bemærkninger til nævnet udskiftning af gaskedler i en fortsat naturgasforsyning til et spørgsmål om hvilken konverteringstakt, der kan forventes i alternativet med en fjernvarmeforsyning af området. Det er imidlertid ikke de samfundsøkonomiske omkostninger i projektforslaget for fjernvarmeforsyning, som er relevante for klagerens bemærkninger om udskiftning af kedler. Klagerens bemærkninger vedrører alene referencen fortsat naturgasforsyning. Kla-

geren henviser på ny til, at der selv ved anvendelse af projektforslagets forudsætninger om levetid på 15 år og priser kan beregnes et underskud på 1 mio. kr., jf. tabel 1 i klagen af 18. juli 2014.

- Klageren henviser til figur 1, som viser aldersfordelingen på gaskedler i projektforslagets område. Eksempelvis er 62 kedler installeret i 2008, og hvis der for disse kedler indregnes en udskiftning efter 15 år, så skal kedlerne udskiftes i 2023. Men i projektforslaget er alle kedler indregnet til udskiftning senest i 2021. Der er installeret flest kedler i perioden 2003-2008, og omkostningerne til reinvestering må derfor forventes at toppe i årene 2018-2023. Ifølge projektforslaget topper reinvesteringerne fejlagtigt i 2015-2017.

5. maj 2015

J.nr 1021-14-45-57

HCH-EKN

- Det er ikke underligt, at der er et stort samfundsøkonomisk underskud ved projektforslaget, da dette både forudsætter anlæggelse af et nyt fjernvarmenet og investering i en ny biomassekedel. Der er ikke tale om et projekt, der baserer sig på spildvarme fra industri, kraftvarme eller affaldsforbrænding, som det kan være samfundsmæssigt attraktivt at udnytte.

Side 8 af 16

Næstved Varmeværks synspunkter og bemærkninger af 3. november 2014

- Under hensyntagen til forudsætningen om økonomisk levetid på 15 år vurderes det fortsat, at mange kedler vil være tjenlige til udskiftning på det tidspunkt, hvor der etableres fjernvarme, også under hensyn til, at tidsplanen for forsyning af de enkelte delområder kan ændre sig afhængig af de modtagne tilslutninger. De modtagne oplysninger om kedlernes alder vurderes ikke at rykke på dette billede.
- Sammen med følsomhedsanalysen med en 4 år længere konverterings-takt fastholdes det, at samfundsøkonomisk set er projektforslaget det mest fordelagtige.
- Vurderingen af kedelpriser i projektforslaget fastholdes. Det vurderes, at de af klageren indhentede kedelpriser kun er for standardinstallationer, der ikke dækker f.eks. aftræk gennem taget, afløb fra kondenserende fyr og fyr installeret i kælderen. Endvidere indhentes ikke altid den bedste pris.
- Projektforslaget forudsætninger om økonomisk levetid for kedler og virkningsgrad for gaskedler fastholdes ligeledes.

Næstved Varmeværk anfører supplerende i brev af 14. april 2015:

- COWI har på vegne af Næstved Varmeværk anført, at Energistyrelsens udtalelse ikke kan indgå i Energiklagenævnets afgørelse af sagen. Det bestrides, at beregningen af udgifter til reinvesteringer i gaskedler i projektforslaget ikke tager hensyn til gaskedlernes alder. Derimod har varmeværket vurderet, at man ved konvertering til fjernvarme vil overgå til fjernvarme, når de eksisterende gaskedler har nået en levealder på ca. 15 år. De senere fremsendte oplysninger fra klageren om alderen på de eksisterende kedler vurderes ikke at ændre for beregningerne. Samlet set er projektforslaget beregninger fortsat retvisende. Argumentet om, at beregningerne skal være mere detaljerede, får den modsatte effekt. Dette vil ikke kunne afdække forskelle i vedligeholdelsestandard, forbrugsmønster, generelt kvalitetsniveau, og standardbetragtninger vil således føre til et mere retvisende billede af de samfundsmæssige omkostninger.

5. maj 2015

J.nr 1021-14-45-57

HCH-EKN

Side 9 af 16

Næstved Kommunes udtalelse af 12. august 2014

- Det er Næstved Kommunes vurdering, at afgørelsen er truffet på et oplyst og korrekt grundlag. Kommunen vurderer fortsat, at projektforslaget viser, at samfundsøkonomiske hensyn taler imod opretholdelse af de nuværende områdeafgrænsninger, og at projektet er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.
- For så vidt angår kedelpriser bemærkes, at prisen i projektforslaget på 45.000 kr. er begrundet med, at det er en blanding af standard villakunder og mellemstore kunder. Det betyder, at kun meget store kunder falder i kategorien "større forbrugere". Kommunen mener, at opdelingen er realistisk.
- For så vidt angår kedlers levetid og udskiftningstakt bemærkes, at det er rimeligt at bruge økonomisk levetid, og at det er rimeligt at antage, at forbrugerene vil skifte opvarmningskilde, når det bliver rentabelt for dem. Varmeværket tilbyder i de første år en betydelig rabat, og det vil være økonomisk rentabelt for kunderne at skifte i den forudsatte takt.
- For så vidt angår kedlernes virkningsgrad bemærkes, at det er rimeligt at anvende 95 % for nye kondenserende gaskedler, idet kedlen kører varierende last og kondensationsgrad, dvs. ikke 100 % kondensation, men afhængig af rumtemperaturen.

Energistyrelsens vejledende udtalelse af 8. april 2014

På anmodning fra klageren har Energistyrelsen den 8. april 2015 afgivet en vejledende udtalelse til Energiklagenævnet, om hvorvidt naturgasdistributionselskabernes aldersregistreringer af gaskedler skal lægges til grund for opgørelsen af reinvesteringer i gaskedler i den samfundsøkonomiske reference. Klageren fører en database over alle installerede naturgasapparater i forsyningsområdet og har dermed registreret alderen på kedlerne.

Sikkerhedsstyrelsen har til Energistyrelsen oplyst, at autoriserede VVS-installatører er forpligtede til at meddele gasselskaberne alle gasinstallationsarbejder foretaget for forbrugerne. Pligten er fastsat for, at gasselskaberne kan udføre kontrol af installatørernes arbejde. Naturgasselskaberne i Danmark fører på denne baggrund et register over gaskedler installeret hos de enkelte forbrugere, men dette register er ikke lovpligtigt, og der føres ikke offentligt tilsyn med registreret.

Sikkerhedsstyrelsen har oplyst, at Sikkerhedsstyrelsen af og til beder naturgasselskaberne om oplysninger fra registret uden at have mulighed for at kunne gennemtvinge udlevering af oplysninger. Det er Sikkerhedsstyrelsens erfaring, at oplysningerne i registeret i de fleste tilfælde er korrekt, og at fejl ved anmeldelse eller mangel på anmeldelse er den hyppigste årsag til eventuelle afvigelser.

Energistyrelsen henviser til reglerne i projektbekendtgørelsen og til Energistyrelsens samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger, vejledning i samfundsøkonomiske analyser og et teknologikatalog, som har vejledende karakter, og tilføjer, at beregningen af de samfundsøkonomiske konsekvenser af et projektforslag i videst mulig omfang bør afspejle de reelle forhold ved gennemførelse af et projektforslag. Beregningsforudsætningerne, vejledningen og teknologikataloget skal anvendes som en overordnet vejledning, og hvis der findes mere konkrete data, skal disse lægges til grund for den samfundsøkonomiske vurdering.

Energistyrelsen udtaler, at der er behov for en konkret vurdering med baggrund i de lokale forhold, som kan være meget forskellige. Derfor bør vurderingen af samfundsøkonomien så vidt muligt tage højde for lokale forhold. Det vil være op til kommunen at vurdere, om det er korrekte (eller sandsynlige) lokale forhold, der indgår i den samfundsøkonomiske vurdering. Reglerne medfører, at kommunalbestyrelsen ved den samfundsøkonomiske vurdering af projektet kan udøve et vist skøn. Det indebærer ikke, at de data, der anvendes, uden videre kan vælges lokalt af de enkelte projektansøgere eller kommuner. Formålet med kravet om en samfundsøkonomisk vurdering af projektet i projektbekendtgørelsen og Energistyrelsens udgivelse af beregningsforudsætninger, vejledning og teknologikatalog er at give kommunerne mu-

5. maj 2015

J.nr 1021-14-45-57

HCH-EKN

Side 10 af 16

lighed for, at konsekvenserne af gennemførelse af projektet i forhold til referencen eller alternativer kan klarlægges på et gennemsigtigt og sammenligneligt grundlag.

Energistyrelsen vurderer på denne baggrund, at der ved den samfundsøkonomiske vurdering skal tages udgangspunkt i Energistyrelsens beregningsforudsætninger, vejledning og teknologikatalog, medmindre det kan dokumenteres, at andre data bør anvendes. I den aktuelle sag vurderer Energistyrelsen, at der for anvendelse af klagerens register generelt kan anvendes samme principper som for anvendelse af Energistyrelsens beregningsforudsætninger, vejledning og teknologikatalog, der har vejledende karakter. Kommunalbestyrelsen kan udøve et vist skøn ved anvendelse af data til den samfundsøkonomiske vurdering. I denne vurdering bør dog indgå de data, der bedst afspejler de lokale forhold. Andre data end dem, som følger af beregningsforudsætningerne/vejledningen/teknologikataloget, kan lægges til grund for den samfundsøkonomiske vurdering, hvis det kan dokumenteres, at de lokale forhold afviger fra de data, der anvendes i det vejledende materiale. Energistyrelsen vurderer på basis af Sikkerhedsstyrelsens udmeldelser, at aldersregistret indeholder bedre informationer end de fleste andre tilgængelige data. Derfor vil anvendelse af andre data være i strid med formålet med kravet om en samfundsøkonomisk vurdering af projekter, medmindre det kan dokumenteres, at disse andre data er bedre og giver et mere akkurat, komplet eller aktuelt billede af de lokale forhold.

Energistyrelsen overvejer at fastlægge et princip i projektbekendtgørelsen om anvendelse af de data, der bedst afspejler de lokale forhold, således at det sikres, at kommunalbestyrelserne udøver deres skønsmagt i overensstemmelse hermed.

Retsgrundlaget for Energiklagenævnets afgørelse

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

Projektforslaget i denne sag er en revideret udgave af et projektforslag fra december 2012 og er som følge af ikrafttrædelsesbestemmelsen i § 34, stk. 3 i bekendtgørelse nr. 374 af 15. april 2013 behandlet efter bekendtgørelse nr. 795 af 12. juli 2012 om godkendelse af projekter for kollektive varmemforsyningsanlæg.

5. maj 2015

J.nr 1021-14-45-57

HCH-EKN

Side 11 af 16

¹ Lovbekendtgørelsen nr. 1347 af 24. november 2014 om varmemforsyning

Projektbekendtgørelsen indeholder i kapitel 3 forudsætninger for kommunalbestyrelsens godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg. Af kapitlet fremgår bl.a. følgende:

”§ 6. Kommunalbestyrelsen skal for projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, der er omfattet af § 3, anvende forudsætningerne i dette kapitel, herunder bl.a. sørge for, at projektet, i overensstemmelse med varmforsyningslovens formålsbestemmelse, ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. § 24.

§ 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 fjernvarmforsyningen, 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.

...”

5. maj 2015

J.nr 1021-14-45-57

HCH-EKN

Side 12 af 16

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) arealafstæelser, 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.

...”

5. maj 2015

J.nr 1021-14-45-57

HCH-EKN

Side 13 af 16

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

”§ 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.”

Begrundelse for Energiklagenævnets afgørelse

Projektforslaget indebærer en ændring af områdefægrænsningen for 10 energidistrikter fra naturgasforsyning til fjernvarmeforsyning og etablering af et biomasseanlæg. Projektforslaget indebærer ikke, at varmemeforbrugere forpligtes til at skifte fra deres nuværende varmforsyning til fjernvarme (tilslutningspligt). Omvendt er der heller ikke pålagt de varmemeforbrugere, 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 varmforsyning i området, som ifølge projektforslagets beregninger vil medføre, at 90 % af forbrugerne i energidistrikterne vil overgå til fjernvarme i løbet af perioden 2013-2021.

For at kunne godkende et projektforslag skal kommunalbestyrelsen foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Kommunalbestyrelsen skal ved vurderingen påse, at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1.

Når projektforslaget ændrer områdeafgrænsningen mellem naturgasforsyning og fjernvarmeforsyning, kan kommunalbestyrelsen kun godkende projektet, hvis samfundsøkonomiske hensyn taler imod at opretholde områdeafgrænsningen, og denne kan ændres, uden at de berørte forsyningsselskabers økonomiske forhold forrykkes væsentligt.

5. maj 2015

J.nr 1021-14-45-57

HCH-EKN

Klageren gør gældende, at beregningerne i projektforslaget ikke er retvisende, og at projektforslaget vil føre til et betydeligt samfundsmæssigt underskud og ikke et overskud som antaget af Næstved Kommune. Klagerne gør navnlig gældende, at opgørelsen af omkostningerne til reinvesteringer i gaskedler er ukorrekt, at forudsætningen om gaskedlers levetid er ukorrekt, og at tidspunktet for udskiftning af gaskedler i referenceforløbet med fortsat naturgasforsyning er ukorrekt. Klager har i tabel 1 i klagen af 18. juli 2014 beregnet alternativer, som viser underskud, såfremt forudsætningerne ændres i overensstemmelse med klagerens synspunkter.

Side 14 af 16

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 første synspunkt om omkostningerne til reinvesteringer i gaskedler er i projektforslaget anvendt en gennemsnitspris på 45.000 kr. eksklusive moms, hvor en pris på 32.000 kr. eksklusive moms ifølge forslaget kan være relevant for mindre villaer, rækkehuse mv. Klageren har oplyst priser fra Viessmann på kr. 28.000 eksklusive moms for en mindre kedel og 60.000 kr. eksklusive moms for en større kedel. Energiklagenævnet finder på baggrund af disse oplysninger og almindeligt kendskab til prisniveauet og under hensyn til oplysningerne om forbrugerne i forsyningsområderne, at antagelsen i projektforslaget om en gennemsnitspris på 45.000 kr. eksklusive moms for en ny gaskedel i referencen fortsat naturgasforsyning er en for høj pris, og forudsætningen er dermed ikke retvisende.

For så vidt angår det andet synspunkt om gaskedlernes 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 fin-

der, 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 gaskedlerne. 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.

Energiklagenævnet vurderer samlet, at ændringen af de nævnte forudsætninger vil føre til, at projektforslaget for biomasseværk og konvertering til fjernvarme ikke kan anses for det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, og godkendelsen af projektet kan derfor ikke tiltrædes.

Herefter ophæver Energiklagenævnet afgørelsen af 4. juli 2014 fra Næstved Kommune om godkendelse af projektforslag til etablering af biomasseværk og konvertering til fjernvarme.

Energiklagenævnets afgørelse

Næstved Kommunes afgørelse af 2. juli 2014 ophæves.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 20. april 2015 og ved efterfølgende skriftlig behandling.

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.

5. maj 2015

J.nr 1021-14-45-57

HCH-EKN

Side 15 af 16

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

/Henrik Chieu
Sekretariatschef

5. maj 2015
J.nr 1021-14-45-57
HCH-EKN

Side 16 af 16