

Varmeplanlægning

Ved Agnete Nordentoft og Kristian Raun Larsen

Det vi vil tale om

- Kommunernes sagsbehandling og godkendelse af projektforslag
 - ♦ Reglerne om varmeplanlægning
 - ♦ Kollektive varmforsyningsanlæg og godkendelsespligtige projekter
 - ♦ Projektforslaget og sagsforløbet
 - ♦ Kommunernes sagsbehandling og afgørelse
-

Introduktion til reglerne om varmeplanlægning

- Lovgivning
 - ♦ Varmeforsyningsloven
 - ♦ Projektbekendtgørelsen
 - ♦ Forvaltningsloven

 - Vejledning
 - ♦ Energistyrelsens vejledning i samfundsøkonomiske beregninger
 - ♦ Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen

 - Praksis
 - ♦ Energiklagenævnet
 - ♦ Domstolene
-

Kommunal varmeplanlægning

*"Det påhviler kommunalbestyrelsen i samarbejde med forsyningsselskaber og andre berørte parter at udføre en **planlægning for varmeforsyningen** i kommunen"*

- Planlægningen kan ske i forskellige former (f.eks. varmeplaner, varmestrategier m.v.)
 - Er ikke retligt bindende, hverken for kommunen, borgere eller virksomheder
 - Kommunalbestyrelsen skal drage omsorg for, at der udarbejdes projektforslag
-

Kommunal varmeplanlægning

*"Kommunalbestyrelsen **godkender projekter** for etablering af nye kollektive varmforsyningsanlæg eller udførelse af større ændringer i eksisterende anlæg"*

- Den retligt forpligtende varmeplanlægning udøves gennem godkendelse af projektforslag for konkrete projekter i medfør af varmforsyningsloven og projektbekendtgørelsen
 - Retlige for faktiske dispositioner til gennemførelse af et projekt må først foretages, efter projektet er godkendt, jf. projektbekendtgørelsens § 3, stk. 2
 - Godkendelse kræver, at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige og at det opfylder forudsætningerne i projektbekendtgørelsen
-

Hvad er "kollektive varmeforsyningsanlæg"?

- Virksomhed, der driver anlæg med det formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand.
 - **Produktionsanlæg**
 - ♦ Kraftvarmeværker med under 25 MW eleffekt, fjernvarmeværker, solvarmeanlæg, affaldsforbrændingsanlæg, industrivirksomheder, varmepumper til kombineret produktion af varme og køling og blokvarmecentraler
 - ♦ Biogas- og brintanlæg
 - **Fremføringsanlæg**
 - ♦ Transmissions- og distributionsanlæg til fremføring af opvarmet vand eller damp samt andre brændbare gasser end naturgas
 - Anlæg med en varmekapacitet på under 0,25 MW er ikke kollektive varmeforsyningsanlæg
-

Hvilke projekter er godkendelsespligtige?

- **Produktionsanlæg**
 - ♦ Opførelse, udvidelse og nedlæggelse af produktions- og behandlingsanlæg
 - ♦ Ændring af energiform på godkendelsespligtige kollektive varmforsyningsanlæg
 - **Transmissions- og fordelingsledninger**
 - ♦ Etablering og bortfald af anvendelsen af transmissions- og fordelingsledninger med tilhørende tekniske anlæg (pumper, stationer, varmevekslere mv)
 - ♦ Forstærkninger som øger kapaciteten
 - **Distributionsnet og forsyningsområder**
 - ♦ Etablering, udvidelse, indskrænkning eller bortfald af distributionsnet eller forsyningsområder
 - **Vedligeholdelses- og reparationsarbejder**
 - ♦ Arbejder, der i væsentlig grad indebærer en forbedring af drifts- energiøkonomi eller levetid (+/- 50% af investeringsomkostningerne for ny lignende enhed).
-

Hvilke krav stilles til projektforslaget?

- Skriftlig ansøgning med oplysninger om projektet:
 - ♦ Den eller de ansvarlig for projektet
 - ♦ Forholdet til varmeplanlægningen samt kommune- og lokalplaner
 - ♦ Forholdet til anden lovgivning (fx el- og naturgasforsyningslovene)
 - ♦ Fastlæggelse af forsyningsområde og varmebehov, tekniske anlæg og ledningsnet, anlæggets kapacitet, forsyningssikkerhed og andre driftsforhold
 - ♦ Tidsplan for etablering af anlæg og ved konverteringer
 - ♦ Arealafståelser og servitutpålæg
 - ♦ Redegørelse for projektansøgers forhandlinger med berørte forsyningsvirksomheder – eventuelle udtalelser
 - ♦ Økonomiske konsekvenser for forbrugerne
 - ♦ Energi- og miljømæssige vurderinger samt samfunds- og selskabsøkonomiske vurderinger
 - ♦ Samfundsøkonomiske analyser af relevante scenarier
-

Hvordan er sagsforløbet?

Proces	Aktør	Tidsforløb
Udarbejdelse og indlevering af projektforslag	Ansøger og rådgiver	
Gennemgang af projektforslag	Kommune, ansøger og rådgiver	2-4 uger
Intern høring	Kommunen	2 uger
Politisk behandling (fx TMU)	Kommunen	8 uger

Hvordan er sagsforløbet?

Proces	Aktør	Tidsforløb
Ekstern høring	Kommunen	4 uger
Høringsnotat	Kommunen/Ansøger	1-4 uger
Politisk godkendelse	Kommunen	2-4 uger
Afgørelse	Kommunen	1-2 uger
Offentliggørelse	Kommune	1-2 uger
Opfølgning på klagefrist	Kommune	4 uger

Kommunens godkendelse af projektforslaget

- Kommunalbestyrelsen skal foretage følgende **vurderinger**:
 - ♦ Energimæssig vurdering,
 - ♦ Samfundsøkonomisk vurdering
 - ♦ Miljømæssig vurdering
 - Kommunalbestyrelsen skal ved vurderingen **påse**:
 - ♦ At projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt
 - ♦ At projektet lever op til projektbekendtgørelsens krav om produktionsform og brændselsvalg
-

Hvilke projekter giver oftest udfordringer?

- **Projekter der kan fortrænge anvendelsen af naturgas eller ændrer de nuværende leveringsforhold**
 - ♦ **Opførelse af biomassebaserede varmeproduktionsanlæg i naturgasområde**
 - Projektbekendtgørelsens § 17, stk. 4
 - *"Etablering af udvidet varmeproduktionskapacitet, som er nødvendiggjort af et øget varmebehov, hvis anlægget alene er dimensioneret til at dække et øget varmebehov, og det øgede varmebehov ikke kan dækkes af den eksisterende produktionskapacitet."*
 - ♦ **Ændring af områdeafgrænsning mellem naturgasforsyningsområder og fjernvarmeforsyningsområder**
 - Projektbekendtgørelsens §§ 7 og 8
 - *"Kommunalbestyrelsen kan godkende projekter, der ændrer et områdes forsyningsform fra individuel naturgasforsyning til fjernvarme, under forudsætning af, at varmedistributionsvirksomheden yder økonomisk kompensation til naturgasdistributionsselskabet"*
-

Hvor kan det gå galt i sagsbehandlingen?

- Formelle mangler (oftest):
 - ♦ Utilstrækkelig oplysning af sagen
 - ♦ Mangelfuld høring af berørte parter
 - ♦ Mangelfuld begrundelse i afgørelsen
- Materielle mangler (oftest):
 - ♦ Kommunen har ikke foretaget den nødvendige vurderinger
 - ♦ Projektet er ikke det samfundsøkonomiske mest fordelagtige

Krav til kommunens oplysning af sagen

- Det påhviler kommunen at oplyse sagen, herunder eventuelt ved at sørge for, at sagens parter medvirker hertil (officialprincippet)
- Der skal f.eks. indhentes oplysninger om forudsætninger for samfundsøkonomiske beregninger (alle projekter) og om nødvendigheden af at etablere biomasseanlæg i naturgasområder
- EKN 16. december 2014 (J.nr. 1021-14-22) – Faaborg-Midtfyn Kommune
 - ♦ Stadfæstelse – Kommunen oplyst sagen tilstrækkelig
- Energiklagenævnet bemærkede, at:
 - ♦ Der under sagens behandling havde været en længere dialog mellem klager og Fjernvarme Fyn om beregningsforudsætningerne og at kommunen i den forbindelse med havde indhentede i den forbindelse en vurdering af projektforslaget fra EMD International A/S
- Energiklagenævnet fandt, at:
 - ♦ Kommunen bl.a. herigennem havde tilvejebragt et tilstrækkeligt oplyst vurderingsgrundlag for projektforslaget og dermed i den konkrete sag overholdt officialprincippet

Krav til høring om projektforslaget

- Generelt krav om høring/underretning:
 - ♦ Kommunalbestyrelsen skal skriftligt underrettet **berørte forsyningsselskaber, kommuner og grundejere**, der skal afgive areal eller pålægges servitut, om projektforslaget
 - ♦ Kommunalbestyrelsen kan tilsvarende underrettet andre, fx **virksomheder** og **SKAT**
- Husk – Foretag altid en konkret vurdering i henhold til forvaltningsloven
- Høringsfrist – mindst 4 uger
- Krav om fornyet høring, hvis der indkommer nye faktiske oplysninger, som en part ikke er bekendt med
- Garantiforskrift:
 - ♦ Forvaltningslovens krav om høring har karakter af en garantiforskrift. Retsvirkningen af mangelfuld høring er derfor som udgangspunkt, at afgørelsen er ugyldig. Sagsbehandlingsfejlen kan dog helbredes ved at Energiklagenævnet foretager den manglende partshøring.

Krav til begrundelsen

- Generelt krav om underretning:
 - ♦ Kommunalbestyrelsen skal skriftligt underrette projektansøgeren, de berørte forsyningsvirksomheder, kommuner og grundejere, der skal afgive areal eller pålægges servitut om afgørelsen med oplysning om klageadgang og klagefrist
- Husk – Krav til begrundelse efter forvaltningslovens §§ 22-23
 - ♦ En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.
 - ♦ Præcis henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet i henhold til (paragraf, stykke og eventuelt nummer eller litra)
 - ♦ Henvisning til de hovedhensyn som har været bestemmende for kommunens skøn
- Garantiforskrift:
 - ♦ Forvaltningslovens begrundelseskrav har karakter af en garantiforskrift. Retsvirkningen af mangelfuld begrundelse er derfor som udgangspunkt, at afgørelsen er ugyldig.
 - ♦ Myndigheden må udvise grundighed i de forudgående undersøgelser og afvejelser, før en afgørelse træffes

Krav til begrundelsen

- EKN 18. februar 2014 (J.nr. 1021-13-121) – Næstved Kommune
 - ♦ Ophævelse og hjemvisning af afgørelse på grund af mangelfuld begrundelse
 - Energiklagenævnet bemærkede, at:
 - ♦ Afgørelsen alene indeholdt en generel henvisning til varmemforsyningsloven og projektbekendtgørelsen.
 - ♦ Afgørelsen ikke indeholdt oplysninger om, hvilke nærmere regler afgørelsen var truffet efter.
 - ♦ Ikke indeholdt en tilstrækkelig vurdering af projektforslagets biomassebaserede anlæg i forhold til de relevante bestemmelser og heller ikke en tilstrækkelig vurdering af den ændrede områdeafgrænsning i forhold til de relevante bestemmelser.
 - Energiklagenævnet fandt, at:
 - ♦ Afgørelsen lider af en væsentlige mangel i form af mangelfuld begrundelse
-

Krav til begrundelsen

- EKN 25. juni 2015 (J.nr. 1021-14-53-30) – Norddjurs Kommune
 - ♦ Vurdering af de konkrete begrundelsesmanglers karakter
 - Energiklagenævnet bemærkede, at:
 - ♦ Projektforslaget skulle være behandlet efter den tidligere projektbekendtgørelse,
 - ♦ Afgørelsen ikke indeholdt præcise henvisninger til de bestemmelse, der er anvendt (paragraf, stykke og eventuelt nummer eller litra)
 - Energiklagenævnet fandt, at:
 - ♦ de konkrete begrundelsesmanglers karakter i det konkrete tilfælde ikke burde føre til, at afgørelsen er ugyldig, da den fejlagtige henvisning til det generelle afgørelsesgrundlag ikke havde haft materiel betydning for kommunens godkendelse af projektforslaget, og at afgørelse i øvrigt opfyldte forvaltningslovens begrundelseskrav
-

Krav til samfundsøkonomiske analyser

- Vurdering af den samfundsøkonomiske fordel ved **projektet** i forhold til **referencen** og **relevante scenarier**.
 - ♦ **Projektet** Det ansøgte projekt
 - ♦ **Referencen** Uændret fortsættelse af eksisterende forhold
 - ♦ **Relevante scenarier** Ét eller flere relevante alternativer til det foreslåede projekt
 - Kommunalbestyrelsen kan **ikke** godkende et projektforslag, der udviser en dårligere samfundsøkonomi end ét eller flere relevante scenarier, der indgår i den samfundsøkonomiske analyse.
-

Hvilke scenarier er relevante?

- Standard scenarier i projektbekendtgørelsen
 - ♦ Individuel forsyning anses for et relevant scenarie for projektforslag, der vedrører etablering eller udvidelse af varme- eller naturgasdistributionsnet, jf. projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 10.
 - ♦ Etablering af kraftvarmeanlæg altid vil være et relevant scenarie for projekter for produktionsanlæg med en varmekapacitet over 1 MW, jf. projektbekendtgørelsens § 11.
 - Øvrige relevante scenarier
 - ♦ Ud over de ovenfor nævnte scenarier indeholder projektbekendtgørelsen ikke en nærmere afgrænsning af, hvad der skal anses for relevante scenarier.
 - ♦ Efter Energiklagenævnets opfattelse vil et relevant scenarie altid være basissituationen, dvs. en uændret fortsættelse af de eksisterende forhold, hvis dette i praksis er muligt.
 - ♦ Må lægges vægt på, om det pågældende alternativscenarie har en vis realitet, herunder om gennemførelse af alternativscenariet synes at være en i praksis gennemførelig mulighed.
-

Hvilke beregningsforudsætninger?

- De anvendte beregningsforudsætningerne skal i videst muligt omfang afspejle de reelle forhold ved gennemførelsen af et projektforslag
 - ♦ Der skal tages udgangspunkt i Energistyrelsens beregningsforudsætninger eller andre almindeligt anerkendte beregningsforudsætninger, medmindre det kan dokumenteres, at andre data bør anvendes.
 - ♦ Skal der ske en fravigelse af de almindelige beregningsforudsætninger i større eller mindre grad, kan kommunalbestyrelsen udøve et skøn ved vurderingen af sådanne ændrede forudsætninger og de foreliggende oplysninger om de reelle forhold i projektområderne.
 - Hvis der foreligger konkrete, pålidelige og faktiske oplysninger, der afviger fra de almindelige beregningsforudsætninger, bør disse inddrages i vurderingen af projektforslaget. (EKN 5. maj 2015 – Næstved Kommune)
 - Beregningsforudsætninger på godkendelsestidspunktet er afgørende
-

Hvilke beregningsforudsætninger?

- EKN 8. september 2014 (J.nr. 1021-13-116-19) – Helsingør Kommune
 - Sagsforløb:
 - ♦ Helsingør Kommune godkendte den 26. april 2012 projektforslag om fjernvarmeforsyning af 8 områder i Helsingør by.
 - ♦ HMN I/S klager den 23. maj 2012 over afgørelsen til Helsingør Kommune
 - ♦ Sagen verserer i Helsingør Kommune indtil 26. september 2013, hvor den videresendes til Energiklagenævnet.
 - Klagen:
 - ♦ Klager gør gældende, at den anvendte reference og de anvendte beregningsforudsætninger ikke er korrekte og at projektet udviser et negativt samfundsøkonomisk resultat på ca. 50 mio. kr.
 - ♦ Klager fremlægger konkret dokumentation for naturgasforbrug, levetid for gaskedler, konkrete varmebehov
-

Hvilke beregningsforudsætninger?

- EKN 8. september 2014 (J.nr. 1021-13-116-19) – Helsingør Kommune
- Kommunens og Forsyning Helsingørs bemærkninger:
 - ♦ De anvendte beregningsforudsætninger er realistiske
 - ♦ Klager har ikke sandsynliggjort at projektforslaget er baseret på urealistiske forudsætninger eller at de almindelige beregningsforudsætninger skal fraviges
- Energiklagenævnet:
 - Tiltræder kommunens skøn med hensyn til at projektet ud fra en samlet vurdering er samfundsøkonomisk fordelagtigt
 - Der ses ikke under sagen at være fremkommet oplysninger, der kan føre til en ændring i vurderingen heraf
 - *"[...] 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."*

Hvilke beregningsforudsætninger?

- EKN 5. maj 2015 (1021-14-45-57) – Næstved Kommune
- Sagsforløb:
 - ♦ Næstved Kommune godkender den 2. juli 2014 projektforslag for etablering af biomasseværk og konvertering af 10 energidistrikter til fjernvarme
 - ♦ DONG Gas Distribution A/S klager den 18. juli 2014 over afgørelsen
- Klagen:
 - Klager gør gældende, at den anvendte reference og de anvendte beregningsforudsætninger ikke er korrekte og at projektet udviser et negativt samfundsøkonomisk resultat på ca. 47 mio. kr.
 - Klager fremlægger konkret dokumentation for priser for udskiftning af gaskedler, kedelalder, levetid for gaskedler, konkrete varmebehov

Hvilke beregningsforudsætninger?

- EKN 5. maj 2015 (1021-14-45-57) – Næstved Kommune
- Næstved Kommunes og Næstved Varmeværks bemærkninger
 - ♦ De anvendte beregningsforudsætninger er realistiske
 - ♦ Afgørelsen er truffet på et oplyst og korrekt grundlag
 - ♦ Klager har ikke sandsynliggjort at projektforslaget er baseret på urealistiske forudsætninger eller at de almindelige beregningsforudsætninger skal fraviges
- Energistyrelsens udtalelse af 8. april 2014
 - Ved den samfundsøkonomiske vurdering skal der tages udgangspunkt i Energistyrelsens beregningsforudsætninger, vejledning og teknologikatalog, medmindre det kan dokumenteres, at andre data bør anvendes.
 - Kommunalbestyrelsen kan anvende et vist skøn ved anvendelse af data til den samfundsøkonomiske vurdering.
 - I vurderingen bør indgå de data, der bedst afspejler de lokale forhold.

Hvilke beregningsforudsætninger?

- EKN 5. maj 2015 (1021-14-45-57) – Næstved Kommune
 - Energiklagenævnet:
 - Projektforslaget bygger på en række faglige vurderinger og forudsætninger, som ikke kan tilsidesættes, alene fordi klageren mener, at andre faglige vurdering er mere retvisende.
 - Men projektforslaget skal samlet set godtgøre, at projektet er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.
 - Energiklagenævnet foretager en konkret vurdering af beregningsforudsætningerne ud fra sagens oplysninger, fremlagt dokumentation og almindeligt kendskab til prisniveauet og Energistyrelsens udtalelse af 8. april 2014
 - Energiklagenævnet vurderer samlet, at ændringen af de nævnte forudsætninger vil føre til, at projektforslaget ikke kan anses for det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projektet og ophæver dermed godkendelsen
-

Hvilke beregningsforudsætninger?

- Der skal tages udgangspunkt i Energistyrelsens beregningsforudsætninger eller andre almindeligt anerkendte beregningsforudsætninger, med mindre det kan dokumenteres, at andre data bør anvendes.
 - Såfremt de almindeligt anerkendte beregningsforudsætninger skal fraviges i større eller mindre grad, kan kommunalbestyrelsen udøve et skøn ved vurderingen af sådanne forudsætninger og der foreliggende oplysninger om de reelle forhold i projektområderne.
 - Det må forventes, at klager over projektforslag med påstand om forkert anvendelse af beregningsforudsætninger vil være vedlagt dokumentation for at andre data skal anvendes.
 - Det er vigtigt, at kommunalbestyrelsen foretager en selvstændig vurdering af beregningsforudsætningerne og ikke "blot" lægger projektforslagets forudsætninger og oplysninger til grund
-

Tak for opmærksomheden!

Kontakt



Agnete Nordentoft
Specialistadvokat · Aarhus
Offentlig Virksomhed
T +45 72 27 35 10
M +45 25 26 35 10
E ano@bechbruun.com



Kristian Raun Larsen
Advokat · Aarhus
Offentlig Virksomhed
T +45 72 27 33 27
M +45 25 26 33 27
E krl@bechbruun.com

København
Danmark

Aarhus
Danmark

Shanghai
Kina

T +45 72 27 00 00
www.bechbruun.com