

Energistyrelsen
Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

Mail: ens@ens.dk

Fjernvarmens Hus
Merkurvej 7
DK-6000 Kolding
Tlf. +45 7630 8000
mail@danskfjernvarme.dk
www.danskfjernvarme.dk
cvr dk 55 83 10 17

Dansk Fjernvarmes høringssvar vedrørende udkast til vejledning til projektbekendtgørelsen (jour.nr. 2021-7179)

11. juni 2021
Side 1/10

Klimaaftalen fra juni 2020 sætter blandt andet fokus på udfasning af individuelle olie- og gasfyr, og aftalen sikrede støttepuljer, der skal reducere omkostningerne ved konvertering de fossile brændsler til grønne alternativer. Konkret sikrede aftalen støttemidler til:

- Udfasning af olie- og gasfyr
- Afkobling fra naturgasnettet
- Udrulning af fjernvarme

Forventningen til aftalen er et positivt bidrag til CO₂ udledningen på 0,5 mio. ton i 2025 og 0,7 mio. ton i 2030.

Derudover, blev der med Klimaaftalen justeret i samfundsøkonomikravet, ”så fjernvarme-projekter kan godkendes uden en sammenligning med fossile alternativer, hvilket bl.a. vil sikre, at reguleringen ikke er en unødvendig bremse for konverteringer af naturgasområder til fjernvarmeområder”

Med andre ord, der er bred politisk opbakning til at fjerne barriererne for at konvertere de kollektivt opvarmende områder, der i dag forsynes af fossile brændsler, til en kollektiv grøn fjernvarme. Udmøntningen af samfundsøkonomikravet er sket med den nye Projektbekendtgørelse, og det er vejledningen til denne, dette høringssvar omhandler.

Dansk Fjernvarme har udarbejdet høringssvar om udkast til vejledning til projektbekendtgørelsen og takker for muligheden for at kommentere udkastet.

Hovedproblemstilling

Dansk Fjernvarme ser positivt på, at vejledningen er blevet udvidet med flere punkter, der er med til at fjerne usikkerhed omkring lovgivningen omkring projektbekendtgørelsen og kommunernes godkendelse af projekter.

Dansk Fjernvarme er dog stærkt bekymret for, at udkastet til den nye vejledning lægger op til, at kommercielle interesseorganisationer skal være del af høringsparterne ved projektforslag.

Dansk Fjernvarme mener, at dette er i strid med Energiklagenævnets praksis. Det vil samtidig være med til at skabe større forvirring ude i kommunerne, når flere forskellige interesseorganisationer med kommercielle interesser kommer med synspunkter, der handler om egne interesser frem for en overordnet varmeplanlægning mht. grøn omstilling.

Generelt

Nedenfor gennemgås Dansk Fjernvarmes kommentarer til udvalgte punkter i udkastet til vejledningen.

Høring af andre parter

På side 40 i vejledningen gennemgås reglerne for høring ved kommunal godkendelse af et projekt.

I den forbindelse lægges der nu op til, at kommunerne under partshøringen skal inddrage høring af andre parter som "berørt part", end de parter, der er høringsberettigede i henhold til forvaltningsretten. Specifik lægges der op til, at interesseorganisationer inden for salg af individuelle varmepumper bør inddrages i en høringsperiode:

"Kommunalbestyrelsen kan tilsvarende høre andre parter end de ovenfor nævnte, f.eks. andre virksomheder og told- og skatteforvaltningen. Andre virksomheder kan eksempelvis være producenter, leverandører og installatører af relevante konkurrerende teknologier, der med fordel kan være repræsenteret i en fælles interesseorganisation. For projektforslag, der vedrører etablering eller udvidelse af et kollektivt varmeforsyningsnet, anses individuel forsyning for et relevant scenarium, jf. projektbekendtgørelsen § 16, stk. 1, nr. 10. Af denne grund anbefales det, at f.eks. interesseorganisationerne Varmepumpeindustrien og Teknik høres som berørt part om projektforslaget." (Fremhævelse tilføjet).

Dansk Fjernvarme skal for det første bemærke, at det ikke er en regeludstedende myndighed der beslutter, hvem der er høringsberettigede parter i henhold til forvaltningsretten, medmindre den regeludstedende myndighed har vedtaget en specifik lovhjemmel hertil, som det for eksempel kendes fra miljøbeskyttelseslovens § 100.

Det er Energiklagenævnet, der fastsætter rammerne for hvilke parter der anses som høringsberettiget part i henhold til forvaltningsretten. Der er ikke praksis for, at Energiklagenævnet tillægger en brancheorganisation for en bestemt type af leverandører status som

høringsberettiget part, hvilket skyldes, at en brancheorganisation ikke kan anses at have en væsentlig og individuel interesse i en sag, der handler om ansøgning om godkendelse af et kollektivt varmeforsyningsanlæg.

At en brancheorganisation for en bestemt type af leverandør ikke har en væsentlig og individuel retlig interesse i en kollektiv varmeforsynings sag, fremgår bl.a. af Energiklagenævnets afgørelse af 13. oktober 2005 i sagen med journalnummer 21-350, hvor nævnet fastslog, at en leverandør af naturgas i en sag efter varmeforsyningsloven ikke har en berettiget forventning om (fortsat) at kunne levere naturgas. Nævnet lagde vægt på, at naturgasleverandøren agerede på et marked med frit valg af leverandør, og nævnet understregede, at det efter projektbekendtgørelsens bestemmelse om selskabsøkonomi (jf. den dagældende projektbekendtgørelse § 6, stk. 1, litra 9) er ansøgers virksomhedens selskabsøkonomi, der skal indgå i projektforslaget, og at der ved en projektgodkendelse derfor ikke skal tages hensyn til naturgasleverandørens "eller andre leverandørers selskabsøkonomi", jf. følgende citat fra afgørelsen (fremhævelse tilføjet):

"Efter projektbekendtgørelsen § 6, stk. 1, litra 9, er det ansøgers virksomhedens selskabsøkonomi, der skal indgå i projektforslaget. De selskabsøkonomiske beregninger har til formål at klarlægge, hvorvidt et projekt er økonomisk bæredygtigt. Tilsted Kommune skulle derfor ikke ved godkendelse af projektet tage hensyn til NMN's – eller andre leverandørers – selskabsøkonomi.

Med hensyn til NMN's interesse i fortsat at kunne levere naturgas til Hillerslev Kraftvarme, konstaterer nævnet, at siden 1. januar 2004 har alle naturgaskunder haft ret til valg af naturgasleverandør, jf. naturgasforsyningslovens § 7. NMN har således alene kunnet forvente, at gas til kraftvarmeværket blev leveret gennem NMN's net.

Nævnet finder derfor ikke, at NMN på basis af varmeforsyningsloven eller naturgasloven har en berettiget forventning om til stadighed at kunne levere naturgas til Hillerslev Kraftvarme."

Dansk Fjernvarme skal hertil bemærke, at de samme forhold gør sig gældende i en sag efter den nugældende projektbekendtgørelse, hvor der fortsat ikke er lovhjemmel til, at en varmeplansmyndighed inddrager hensyn til en leverandørs selskabsøkonomi.

Det er netop et økonomisk hensyn til varmepumpeleverandørerne og varmepumpeinstallatørerne, som den samlede varmepumpeindustri – forståeligt nok set ud fra branchens perspektiv – vil varetage, eller endda kæmpe for. Det er disse økonomiske og forretningsmæssige hensyn, som der på ingen måde er hjemmel til at varetage efter varmeforsyningsloven.

Dansk Fjernvarme skal endvidere gøre Energistyrelsen opmærksom på, at varmepumpeindustrien agerer på et frit marked. Dansk Fjernvarme har følgende yderligere bemærkninger til dette forhold:

For at en kollektiv varmeforsyningsvirksomhed kan få lov til at fjernvarmeforsyne et område, skal fjernvarmevirksomheden som bekendt opfylde betingelserne i et yderst reguleret lovgrundlag. Dette medfører, som Energistyrelsen er bekendt med, en sagsbehandlingsproces ved kommunen, som i sagens natur tager lang tid.

En kollektiv varmeforsyningsvirksomhed får alene tilladelse til at etablere varmeforsyning, når kommunen har godkendt, at lovgrundlaget er opfyldt ved at meddele en afgørelse om projektgodkendelse. Såfremt en kollektiv varmeforsyningsvirksomhed også skal til at inddrage hensyn til selskabsøkonomien for varmepumpeindustrien, der agerer på et frit marked, så vil den grønne omstilling af den kollektive varmeforsyning få svære kår. Dette skyldes særligt, at varmepumpeindustrien har en økonomisk interesse i, at områder ikke bliver udlagt til fjernvarme. Dette skyldes ikke alene tilskudsordningerne til individuelle varmepumper, der alene kan gives udenfor områder der er besluttet udlagt til kollektiv fjernvarme, det skyldes også muligheden for at etablere varmepumper uden tilskud, idet det vil medføre et de facto monopol varmepumpeindustrien, såfremt et område ikke er udlagt til fjernvarme. Så længe varmepumpeindustrien vil kunne udskyde en sagsbehandling angående kollektiv fjernvarmeforsyning ved kommunen ved at indgive lange, komplicerede høringssvar, så ville den del af konkurrencen for varmepumpeindustrien, der omfatter en konkurrence med kollektiv fjernvarmeforsyning blive udskudt. Dette er alene i varmepumpeindustriens interesse.

De seneste 10 års administrative praksis fra kommuner, Energiklagenævnet og domstolene viser, at en sådan magtkamp mellem flere udbydere af varmeforsyning, der foregår ved de administrative myndigheder og instanser ikke er en ubegrundet "frygt", men en virkelighed, der ligger lige for, såfremt kommunerne begynder at inddrage selskabsøkonomiske hensyn til varmepumpeindustrien. Dansk Fjernvarme henviser hermed naturligvis den magtkamp der er foregået mellem de kollektive fjernvarmevirksomheder og naturgas-selskaberne, og som har været en hindring for den grønne omstilling af hele varmesektoren derved, at grønne varmeforsyningsprojekter er blevet udskudt i mange år på grund af langvarige klagesager.

Dansk Fjernvarme skal endvidere understrege, at det er obligatorisk at inddrage et scenarie for individuel forsyning, hvilket typisk vil udgøre et varmepumpescenarie, i ansøgningen om godkendelse til at etablere kollektivt fjernvarmeforsyning. Der vil således i praksis foregå en vurdering af, hvilken forsyningsform, der er samfundsøkonomisk mest fordelagtig. Denne vurdering skal kommunerne foretage under iagttagelse af officialprincippet. Dette medfører, at et individuelt scenarie skal belyses, men det medfører ikke, at kommunen har hjemmel til at varetage selskabsøkonomiske interesser for en leverandør på fjernvarmemarkedet.

Herudover skal Dansk Fjernvarme understrege, at varmepumpeindustrien agerer på et frit og grænseoverskridende marked, hvorfor EU-retten finder anvendelse. Såfremt en offentlig myndighed tillægger en national brancheorganisation fordele i form af indsigelsesret i den nationale sagsbehandling af en ansøgning om et kollektivt

varmforsyningsanlæg, så vil der kunne være tale om en forfordeling, der i realiteten udgør en teknisk handelshindring, som udelukker varer (varmepumper og units) fra udlandet, hvilket er i strid med EU-rettens regler om det frie marked.

Dansk Fjernvarme vil på det kraftigste anbefale, at ovennævnte delafsnit slettes. Teknik og Varmepumpeindustrien har kun til formål at fremme deres medlemmers egne kommercielle interesser frem for overordnede energipolitiske målsætninger. Dette vil medføre, at de enkelte kommuner bliver konkurrenceplads for salg af de forskellige teknologier, der er anvendt/kan anvendes i et projektforslag.

Endvidere finder Dansk Fjernvarme det besynderligt, at vejledningen specifikt kun nævner interesseorganisationer, der har til formål at fremme individuelle varmepumper. Konverteringsprojekter er ligeledes interessante for leverandører af fjernvarmenet og fjernvarmeunits. Hvorfor skal disse ikke nævnes?

Dansk Fjernvarme mener at afsnittet ikke tjener noget formål for at sikre, at kommunerne tager en beslutning om godkendelse af et projektforslag på et oplyst grundlag, snarere tværtimod. Det vil blive uhyre vanskeligt for en kommune at skulle navigere i kommentarer fra interesseorganisationer og producenter, der alene har til formål at fremme mersalg af egne produkter.

Vedrørende høring af varmeproducenter og kraftvarmeproducenter i det sammenhængende fjernvarmenet

Dansk Fjernvarme vil gerne belyse problematikken omkring en udførsel af partshøring af parterne i det sammenhængende fjernvarmenet, som denne fremgår af udkastet til vejledningen side 38 – 40. Den beskrevne procedure for partshøring fremstår som en opgave, der vil kræve enorme ressourcer af kommunerne i sagsbehandlingen af projektforslag.

Såfremt den partshøring, der er beskrevet på side 38-40 i udkast til vejledning foretages af kommunen, betyder dette en partshøring af op til alle parterne i det sammenhængende fjernvarmenet. Dette vil for de store transmissionsnetområder VEKS, TVIS og Affaldvarme Aarhus betyde en særdeles omfattende – tilnærmelsesvis umulig – individuel partshøring, såfremt der skal ske partshøring som fremsat i udkastet til vejledning af følgende parter:

- Parter i det sammenhængende fjernvarmenet, der leverer til eller modtager varme fra fjernvarmenettet, som vil være berørt af en ændring af lastfordelingen i det sammenhængende net,
- I de "meget store sammenhængende net" vil dette ifølge udkast til vejledning medføre partshøring af, som minimum, varmeproducenterne og transmissionselskaberne,

- Distributionsselskaber og kommuner vil være høringsberettiget part efter en konkret afvejning af, om distributionsselskaber og kommuner har en væsentlig, individuel og retlig interesse,
- Eventuelle andre fjernvarmeselskaber i det sammenhængende fjernvarmenet ved konverteringsprojekter,
- Eventuelle tredjeparts fjernvarmeproducenter i det sammenhængende fjernvarmenet ved konverteringsprojekter (skal dette i øvrigt forstås som virksomheder der levere overskudsvarme til en fjernvarmevirksomhed?),
- Eventuelle andre fjernvarmetransmissionsselskaber i det sammenhængende fjernvarmenet, m.fl.

Derfor vil Dansk Fjernvarme igen på det kraftigste opfordre til at ovennævnte afsnit fjernes i vejledningen.

Anlæg omfattet af projektgodkendelse

På side 8 i vejledningen er det nævnt, at hvis et produktionsanlæg skifter brændsel skal det projektgodkendes af kommunen. Her vil Dansk Fjernvarme opfordre til, at det nævnes, at ved godkendelse af nye produktionsanlæg kan kommunalbestyrelsen godkende flere brændsler til det samme anlæg.

Drift af etablerede anlæg efter godkendelse

I den tidligere vejledning stod der ved etablering af spids- og reservelastanlæg:

"Driften af de etablerede anlæg, fastlægges frit af værket på baggrund markedssituationen, bl.a. priser på brændsel, elprisen, etc."

Dansk Fjernvarme vil gerne opfordre til at, denne tekst føres ind i den nye udgave af vejledningen, da den har bidraget til en forståelse af hvordan fjernvarmeselskaberne kan gøre brug af de forskellige anlægstyper.

Præcisering af blokvarmecentralers godkendelsespligt

I afsnit 3.10 fra side 26 gennemgås reglerne for blokvarmecentraler. Mange kommuner og entreprenører er ikke tilstrækkelig opmærksomme på, at alle anlæg over 0,25 MW er godkendelsespligtige jf. projektbekendtgørelsens bestemmelser (§2, stk. 3).

Dansk Fjernvarme ønsker derfor følgende tekst i starten af afsnittet:

"Alle bygninger, herunder etageejendomme, offentlige skoler, plejehjem mv, der forsynes med et varmeanlæg, der har en størrelse på 0,25 MW eller derover, er omfattet af projektbekendtgørelsens krav til kollektive varmforsyningsanlæg og kommunalbestyrelsens behandling af sager efter §§ 3, 4 og 9 i lov om varmforsyning.

Side 7/10

Afsnit 4.3 indeholder i udkastet 2 eksempler:

- Konvertering af individuel naturgas til fjernvarme
- Varmeproduktionsanlæg, herunder udnyttelse af overskudsvarme

Der ønsker Dansk Fjernvarme, at der i vejledningens afsnit 4.3 indsættes et 3. eksempel med en naturgasfyret blokvarmecentral, fx en skole, der konverteres til, eller suppleres med, en varmepumpe. Der bør lægges vægt på, at det er en forudsætning for disse projekter, at der kan findes en positiv samfundsøkonomi, og at det lokale fjernvarmeselskab skal høres.

Vedligeholdelses- og reparationsarbejde

Dansk Fjernvarme finder det godt, at vejledningen nu indeholder et separat afsnit for reglerne omkring projektgodkendelse ved vedligeholdelses- og reparationsarbejde på side 9, da dette har manglet.

Nedenstående sætning kan dog give nogle fortolkningsproblemer, da kommunerne kan komme til at definere delområder for snævert:

"For ledningsnet henviser enhed i denne sammenhæng til delområder i nettet, der kan anses for en enhed."

Da mange ledningsnet er lagt på forskellige tidspunkter (etapevist), kan det fejlagtigt blive nærliggende at anse en vinge af et ledningsnet, som et delområde, når det skal renoveres, selvom det stadig ligger geografisk inde i det samlede ledningsnet.

Dette kan medføre, at alt for mange renoveringsprojekter af ledningsnettet pludselig skal omfattes af et projektforslag.

Dansk Fjernvarme vil derfor foreslå følgende tekst:

"For ledningsnet henviser enhed i denne sammenhæng til delområder i nettet, der geografisk ligger langt fra hovednettet og på den måde anses naturligt som en selvstændig enhed."

Delegation af godkendelse

Side 8/10

Afsnittet på side 13 omkring intern delegation af kompetencen til projektgodkendelse i kommunen vil hjælpe kommunerne til at træffe afgørelse om dette og kan sikre en mere smidig projektbekendtgodkendelse. Der er derfor godt, at dette er kommet med i vejledningen.

Beregningsforudsætninger og godkendelsestidspunkt

På side 15 i vejledningen står følgende:

"Projektansøger skal i den samfundsøkonomiske analyse anvende Energistyrelsens seneste samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger, dvs. dem der gælder på afgørelsestidspunktet.

Kommunalbestyrelsen skal anmode om, at de i projektansøgningen anvendte forudsætninger opdateres, hvis der ikke foreligger et godkendt projektforslag senest ét år fra ansøgningstidspunkt. Kommunalbestyrelsen kan desuden til hver en tid beslutte, at projektansøger skal opdatere de i projektansøgningen anvendte beregningsforudsætninger."

Første og anden sætning står i modstrid til hinanden og kan give anledning til forvirring om, hvad der er gældende. Dansk Fjernvarme vil derfor foreslå at teksten ændres til følgende:

"Projektansøger skal i den samfundsøkonomiske analyse anvende Energistyrelsens seneste samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger, dvs. dem der gælder på ansøgningstidspunktet.

Kommunalbestyrelsen skal anmode om, at de i projektansøgningen anvendte forudsætninger opdateres, hvis der ikke foreligger et godkendt projektforslag senest ét år fra ansøgningstidspunkt. Kommunalbestyrelsen kan desuden til hver en tid beslutte, at projektansøger skal opdatere de i projektansøgningen anvendte beregningsforudsætninger."

Valg af data

Øverst på side 16 står der:

"Ovenstående indebærer ikke, at de data og metoder der anvendes, uden videre kan vælges lokalt af de enkelte projektansøgere eller kommuner"

Denne sætning skaber forvirring omkring, hvad der er gældende. Da dette fremgår tydeligt i Energistyrelsens vejledning til de samfundsøkonomiske analyser, bør sætningen slettes.

På side 35 gentages hele afsnittet unødigt og der bør i stedet alene henvises til energistyrelsens vejledning til de samfundsøkonomiske analyser.

Side 9/10

Afsnit 3.3.2. Konverteringsprojekter

Afsnittet på side 20 er meget informativt og vil være med til at oplyse kommunerne om de gældende regler for forsyningspligt mv. på området.

Afsnit 3.4.1 Kun forsyning af anlæg, ikke kunder

I dette afsnit er der en misforståelse i forhold til at transmissionsledninger ligger uden for planlagte fjernvarmeområder. Derfor vil man ikke kunne bruge disse til at forsyne en ejendom via en stikledning.

I afsnittet står der:

"Ønsker eksempelvis et forsyningsselskab at forsyne en virksomhed på denne strækning med energi til rumvarme og varmt brugsvand, og kan virksomhedens anlæg tilsluttes direkte på transmissionsledningen, skal denne tilslutning særskilt godkendes som projektforslag, såfremt der er tale om en varmekapacitet på minimum 0,25 MW."

Den sidste del bør slette, så teksten ændres til:

"Ønsker eksempelvis et forsyningsselskab at forsyne en virksomhed på denne strækning med energi til rumvarme og varmt brugsvand, og kan virksomhedens anlæg tilsluttes direkte på transmissionsledningen, skal denne tilslutning særskilt godkendes som projektforslag."

Ellers vil man fejlagtigt tro, at man kan bruge teksten til netop at forsyne enkelte husestande langs transmissionsledningen.

Afsnit 3.2.2 Kompensation ved områdekonvertering

I det første afsnit sidste linje står der:

"Kompensationskravet omfatter alene projektforslag, der er indsendt til kommunalbestyrelsen før 31. december 2021."

Her skal årstallet 2021 ændres til 2020.

1.500 kr. regel ved biomasse

På vejledningens side 24 nævnes 1.500 kr. reglen for nye biomasseanlæg. Dansk Fjernvarme mener at reglen er overflødig og bør fjernes allerede i år.

Sænkningen af elvarmeafgiften betyder, at kollektive varmepumper i næsten alle tilfælde vil være et førstevalg til grundlastproduktion blandt fjernvarmeselskaberne, da de er selskabsøkonomisk mest rentable. Derfor vil en ophævelse af 1.500 kr. reglen ikke betyde en væsentlig stigning i antallet af biomasseanlæg.

Ligeledes er der nu bæredygtighedsregler for biomassen, der er med til at sikre kvaliteten af biomassen i forhold til en grøn omstilling.

Dansk Fjernvarme takker for muligheden for at kommentere på forslaget.

Med venlig hilsen



Anders Jespersen

Økonomisk konsulent

Dansk Fjernvarme

aje@danskfjernvarme.dk

Tlf.: +45 5153 8886