

Notat

Projekt Varmeplanlægning i Egedal kommune
Kunde Egedal kommune
Emne Slagslunde Fjernvarmeværk E.ON
Fra Anders Dyrelund
Til Egedal Kommune

Rambøll Danmark A/S
Teknikerbyen 31
DK-2830 Virum
Danmark

Telefon +45 4598 6000
Direkte +45 4598 8766
Fax +45 4598 8535
ad@ramboll.dk
www.ramboll.dk

Dette notat er et kort oplæg til, hvordan Egedal kommune kan forholde sig til sagen omkring det E.ON- ejede fjernvarmenet og kraftvarmeværk i Slagslunde.

Dato 2008-12-17
Ref 8719033A
Slagslunde fjv 161208

Den seneste udvikling i sagen er Energiklagenævnets afvisning af en klage fra Slagslunde Fjernvarmelauget over brugerindflydelse, Fjernvarmelaugets breve til kommunen og Klima- og Energiministeren samt afgørelse fra Ankenævnet på Energiområdet vedrørende kontraktforholdet mellem brugerne i Slagslunde og E.ON.

Det er målet med notatet at lægge op til en handlingsplan for kommunen, som bedst muligt tilgodeser de langsigtede interesser for samfundet, kommunen og varmekonsumenterne i Egedal Kommune.

I det følgende opdeles problematikken i de 4 hovedproblemstillinger, nemlig:

- de historiske pris- og aftalemæssige forhold, som vedrører kommunen som forbruger på linie med Fjernvarmelauget, og som reguleres af Energitilsynet og Ankenævnet på Energiområdet

- de historiske varmeplanmæssige spørgsmål, som vedrører den rolle kommunen har haft som varmeplanmyndighed
- de fremtidige muligheder for organisering og aftaler
- det fremtidige arbejde med varmeplanlægning i Egedal kommune

Det er ikke kun i Slagslunde, der er problemer. Stort set alle de mindste barmarksværker, der er forsynet fra et lokalt naturgasfyret kraftvarmeværk, et LKV- anlæg, har uforholdsmæssigt høje varmepriser og utilfredse forbrugere. De mest problematiske blandt barmarksværkerne er dem, hvor et privat selskab som E.ON ejer fjernvarmenettet, bl.a. fordi en koncern som E.ON ikke er eller vil være berettiget til at få del i eventuelle puljeordninger til nødstedte barmarksværker.

I de tilfælde, hvor E.ON kun ejer LKV anlægget, er forbrugerne hhv. forbrugeren mere frit stillet og kan eksempelvis vælge en anden producent, når aftalen udløber.

I de tilfælde, hvor E.ON ejer både LKV anlæg og et distributionsnet, men kun forsyner én forbruger, vil forbrugeren som hovedregel have betinget sig ret til at købe hele anlæg tilbage til nedskreven værdi.

Det er således fjernvarmenettets rolle som offentlig forsyning i et byområde, der udgør sagens kerne. Fjernvarmenettet er et naturligt monopol og varmeforsyningsloven skulle beskytte forbrugerne mod, at monopolet bliver misbrugt. Samtidig udgør nettet et stort aktiv for kommunen og beboerne i området som et middel til at blive CO₂ neutral på den mest økonomisk fordelagtige måde.

1. De historiske pris- og aftaleforhold

1.1 Klager over for høje priser

Alle klager over pris- og aftaleforhold afgøres af Energitilsynet og Ankenævnet på Energiområdet. Energitilsynet tager sig af generelle klager over priser og leveringsbestemmelser, medens Ankenævnet behandler civilretlige klager mellem forbruger og energiselskab, som ikke har generel karakter. Energitilsynets afgørelser kan påklages til Energiklagenævnet og Energiklagenævnets afgørelser kan påklages til domstolene. Ankenævnets afgørelser kan påklages direkte til domstolene.

Når kommunen skal godkende et projektforslag, skal kommunen også forholde sig til, om aftaleforholdene er gode nok og, om forbrugerprisen er acceptabel.

Når kommunen har godkendt projektforslaget og klagefristen er slut, er kommunens rolle på det punkt overstået. Alle spørgsmål om aftaler og priser, der skal realisere projektet, henvises til disse klageinstanser.

I denne forbindelse er kommunen - som ejer af skolen og 2 daginstitutioner i Slagslunde - en varmemeforbruger helt på linie med alle øvrige forbrugere i Slagslunde og kan klage til Energitilsynet og Ankenævnet.

Kommunen har som den største varmemeforbruger en særlig stor interesse i at sikre, at varmeprisen ikke er højere end nødvendigt.

Samtidig har kommunen måske mulighed for at arbejde for en forhandlingsløsning.

Vi anbefaler, at Egedal kommune også påtager sig rollen som varmemeforbruger og støtter op om Slagslunde Fjernvarmelaug som en aktiv forbruger.

1.2 **Fjernvarmenettets og værkets restafskrivning**

Det fremgår af varmemeforsyningsloven, at forbrugerne kun skal betale for varmemeforsyningsanlæg én gang. Når den oprindelige anlægsinvestering én gang for alle er afskrevet, kan der således ikke indregnes hverken yderligere afskrivninger eller renter i varmeprisen.

Spørgsmålet om restafskrivning for nettet er særlig interessant, fordi nettet formodes at have en teknisk levetid, som langt overstiger den økonomiske afskrivningsperiode. Det er med andre ord et langsigtet aktiv. En af grundene til, at fjernvarmepriserne i Danmark generelt er meget lavere end prisen ved individuel naturgas er, at størstedelen af nettene stort set er afskrevet.

Netop det forhold, at varmemeforsyningsloven yder beskyttelse og, at en ejer således blot administrerer nettet på forbrugernes vegne, kan have været medvirkende til, at flertallet af forbrugerne besluttede ikke at udnytte forkøbsretten og overtage fjernvarmenettet, da NESAs ville sælge det.

Der er derfor god grund til at holde særligt øje med disse afskrivninger.

Det er ikke fremgået af sagsakterne, om der foreligger anlægsregnskab og en fortløbende række af årsregnskaber fra selskabets start, som dokumenterer, at afskrivningsgrundlaget for net og værk og dermed opkrævningsgrundlaget er korrekt.

Den samme problematik er kun til en vis grad gældende for kraftvarmewærket, da værkets levetid mere svarer til den økonomiske afskrivningsperiode, og da værket ikke er et naturligt monopol.

Ifølge regnskabet skulle restafskrivningen af nettet stort set svare til 50.000 kr./forbruger, men der er usikkerhed om, hvordan dette beløb er beregnet med udgangspunkt i den oprindelige investering i nettet samt til den nye bebyggelse i området Ellekærvænge og Bakkegårdsparken. Slagslunde Fjernvarmelaug er således i en kontrolberegning nået frem til en mindre restafskrivning på kun 33.000 kr.

Dette beløb er ikke problematisk, når man sammenligner med alternative investeringer i eksempelvis individuelle solvarmepaneller, træpillekedler eller jordvarmepumper og burde kunne give forbrugerne en tro på, at fjernvarmeforsyningen vil være den bedste løsning på længere sigt.

Vi anbefaler, at Egedal Kommune forfølger sagen om nettets restafskrivning og arbejder for, at forbrugerne kun kommer til at betale for nettet én gang samt, at man arbejder for, at nettet, (belært af erfaringerne), overtages af forbrugerne eller kommunen til den nedskrevne værdi.

2. De historiske varmeplanmæssige forhold

Kommunen godkendte kraftvarmeverket og fjernvarmenettet på grundlag af Energistyrelsens forudsætninger, herunder især prognoser for el- og gaspriser. I samme periode blev godkendt en lang række lignende værker over hele landet.

Godkendelsen skete i henhold til projektbekendtgørelsen primært på grundlag af det samfundsøkonomiske resultat, som var tilfredsstillende med disse forudsætninger.

Kommunen skulle også påse, at de brugerøkonomiske forhold var i orden, hvilket de var med de daværende priser og forventninger til fremtiden og på grundlag af kontraktforholdet mellem varmemeforbrugerne og forsyningsvirksomheden.

Projektet var endvidere med til at fremme det daværende stærke energipolitiske ønske om at aftage mest muligt naturgas og forbedre naturgasprojektets økonomi.

Siden har det vist sig, at naturgasprisen er steget forholdsvis mere end elprisen således, at både samfundsøkonomien og brugerøkonomien har udviklet sig i den gale retning. Endvidere er der nu god økonomi i naturgasprojektet.

Varmeforsyningsloven indeholder en paragraf om kommunernes tilsyn med kollektive varmemeforsyningsanlæg. Der er imidlertid endnu ikke udarbejdet en bekendtgørelse, som sætter bestemmelsen i kraft. Derfor er det usikkert for kommunen, hvori dette tilsyn skal bestå, og man kan derfor ikke kræve, at kommunen skulle have ført tilsyn med værket iht. varmemeforsyningsloven, og specielt ikke omkring forhold, der omhandler pris og leveringsbestemmelser. Derimod kunne man nok forvente, at kommunen skulle reagere, hvis der blev søgt om byggetilladelse eller gravetilladelse et nyt anlægsprojekt i strid med kommunens godkendelse efter varmemeforsyningsloven.

Der har tidligere været indberetningspligt fra selskaberne omkring tilslutningsgraden til de kollektive net, men denne indberetningspligt er afskaffet.

Selv om fjernvarmen i Slagslunde er løbet ind i økonomiske problemer, er det ikke givet, at projektet er en fejlinvestering set i forhold til de langsigtede muligheder og set i forhold til de tilsvarende alternative investeringer. En del af problemet består i, at det nuværende produktionsanlæg ikke længere er økonomisk attraktivt og, at selskabet er kommet ind i en ond cirkel, hvor stigende varmepriser fremmer alternativ varmforsyning og ekstra store investeringer i klimaskærmen, hvilket igen medfører lavere varmeforbrug og deraf følgende stigende varmepriser målt i kr./MWh.

Umiddelbart udgør nettet et stort aktiv, som kan udnyttes på længere sigt til at sikre billig og CO₂ neutral varme til borgerne i Slagslunde. Det forudsætter imidlertid, at man kommer igennem den vanskelige tid med høje afskrivninger på nettet uden, at for mange forbrugere falder fra og investerer i dyre alternative anlæg.

Dette vanskeliggøres af, at mange forbrugere ønsker at afbryde kontraktforholdet med E.ON. bl.a. fordi de oplever, at afskrivningerne og specielt renter er væsentlig højere, end de ville have været i et tilsvarende forbrugerejet fjernvarmeselskab, som havde optaget kreditforeningslån med kommunegaranti iht. normal praksis.

Fjernvarmens - eller rettere E.ON.'s – dårlige omdømme i Slagslunde kan uheldigvis få en negativ indflydelse på kommunens mulighed for at etablere en ellers fornuftig fælles forsyning andre steder i kommunen, eksempelvis mindre fjernvarmesystemer baseret på vedvarende energi. Det er således vigtigt for kommunens bestræbelser på at fremme de mest omkostningseffektive CO₂ besparelser i store dele af kommunen, at Slagslundesagen vendes til en succes historie.

Vi anbefaler derfor, at Egedal kommune i varmplanlægningen arbejder for, at fjernvarmenettet bevares som infrastruktur med tilslutning af alle byens bygninger så det kan udnyttes i fremtiden til glæde for borgernes økonomi og kommunens miljøprofil.

3. De fremtidige pris- og aftaleforhold

3.1 Bestemmende brugerindflydelse

Varmeforsyningsloven giver indtryk af, at et fjernvarmenet, der ikke ejes af kommuner eller forbrugere, skal have et selvstændigt regnskab og ledes af en bestyrelse, hvor forbrugerne har bestemmende indflydelse.

Det er derfor umiddelbart overraskende, at varmforsyningslovens bestemmelse om brugerindflydelse anses for opfyldt ved en selskabskonstruktion, hvor alle net er i samme selskab, og hvor der udpeges politisk valgte brugerrepræsentanter fra nogle af de berørte kommuner, som ikke har nogen reel indflydelse.

Vi mener dog, at Egedal kommune kan medvirke til, at konstruktionen vendes til noget positivt, som netop styrker forbrugernes indflydelse.

For at følge lovens intensjon er der behov for, at de politiske valgte forbrugerrepræsentanter får styrket deres mandat og får sekretariatsbistand.

Det kan eksempelvis gøres ved:

- at der organiseres fjernvarmelaug efter Slagslundemodellen for hvert af de berørte fjernvarmenet
- at der vælges et repræsentantskab bestående af et par repræsentanter fra hvert af disse fjernvarmelaug
- at dette repræsentantskab arbejder sammen med de politisk valgte repræsentanter og eksempelvis mødes forud for hver generalforsamling og bestyrelsesmøde, alt efter behov
- at de berørte kommuner enes om at yde sekretariatsbistand til repræsentantskabet og bestyrelsesrepræsentanterne, og herunder medvirker til at finansiere nødvendig juridisk og evt. teknisk bistand

Ud over at udveksle erfaringer og nå frem til fælles løsninger kan samarbejdet også fremme udnyttelsen af erfaringer fra andre grupper af forbrugere. Eksempelvis kunne man henvende sig til selskaber, som i tidens løb har været igennem et lignende forløb. Eksempelvis er der mindst 3 fjernvarmenet, som har været solgt fra NESA til forbrugerne inden salget til E.ON kom på tale.

Vi anbefaler, at Egedal Kommune tager initiativ til et sådant tværkommunalt samarbejde med stærk borgerinddragelse og med det formål at forbrugerne om muligt overtager fjernvarmenettene.

4. De fremtidige varmeplanmæssige forhold

4.1 Nettet er et aktiv

Som nævnt ovenfor udgør nettet et stort aktiv, som kan udnyttes på længere sigt til at sikre billig og CO₂ neutral varme til borgerne i Slagslunde. Det forudsætter imidlertid, at man kommer igennem den vanskelige tid med høje afskrivninger på nettet uden, at for mange forbrugere falder fra og investerer i dyre alternative anlæg.

Desuden er det vigtigt for kommunens bestræbelser på at fremme de mest omkostningseffektive CO₂ besparelser i store dele af kommunen, at Slagslundesagen vendes til en succes historie. Ellers bliver det svært at etablere flere blokvarme- og fjernvarmenet, som er en væsentlig forudsætning for, at Egedal kommune kan reducere CO₂ udslippet fra opvarmning på en effektiv måde.

4.2 **Mere økonomisk varmeproduktion og drift**

Der er mange muligheder for at optimere driften af værket, bl.a. muligheden for at agere i elmarkedet og muligheden for at optimere driften af nettet.

Det vil være naturligt, at Egedal kommune anmoder E.ON om en redegørelse, der belyser om anlægget drives optimalt, og endvidere beder om forslag til at forbedre driften ud fra samfundsøkonomiske og brugerøkonomiske kriterier.

Vi anbefaler, at Egedal kommune går i dialog med E.ON om disse forhold, bl.a. for at få kortlagt alle muligheder, som skal i spil i varmeplanlægningen.

4.3 **Nyt anlæg baseret på vedvarende energi**

De nyeste forudsætninger, som Egedal kommune skal lægge til grund i varmeplanlægningen viser, at et LKV anlæg ikke er mere fordelagtigt end en naturgaskedel og, at det langt fra er CO₂ neutralt.

Desuden er der nu indført et kvotereguleret CO₂ marked, som omfatter de store energiforbrugere, medens de mindre energiforbrugere som Slagslundeværket er udenfor kvotemarkedet. Derfor er det interessant at notere sig, at der nu er en særlig national energipolitisk målsætning om at reducere CO₂ udslippet uden for det kvoteregulerede område. Med andre ord bør kommunens prioritering i varmeplanlægningen om at "knække kurven" og opnå hurtige resultater rette sig mod at få reduceret naturgasforbruget, og dermed CO₂ udslippet uden for kvotemarkedet, eksempelvis på Slagslundeværket.

Det vil derfor være oplagt at supplere gasmotoren med varme fra et billigere alternativt CO₂ neutralt anlæg, eksempelvis et pillefyr eller et træflisfyr på omtrent 1 MW og ca. 1.000 m² store solvarmepaneller (svarende til 4 m² pr forbruger). Gasmotoren kunne herefter benyttes til reserve og regulerkraft og levetiden kunne forlænges. Den variable varmepris kan formentlig sænkes med mindst 20 % med et sådant anlæg. Eksempelvis producerer de store solvarmepaneller varmen til under halv pris i forhold til paneller på individuelle huse.

Desværre er der stadig et forbud mod at etablere biomassekedler i form af en bestemmelse i projektbekendtgørelsen som siger, at kommunen ikke må godkende projekter, hvor der konverteres fra naturgas til afgiftsfrit brændsel uden kraftvarmeproduktion, eksempelvis flis eller piller. Dog må man godt, hvis det svarer til en tilvækst i varmemarkedet.

Denne bestemmelse, som umiddelbart strider mod de overordnede politiske målsætninger og samtidig virker meget uretfærdig for de borgere, der er ramt af denne naturgas- og afgiftstvang, er indført af hensyn til statens afgiftsprovenu.

Der er dog kræfter i gang blandt politikere på Christiansborg for at få lempet dette biomassestop, og specielt for de mindste fjernvarmeverker, som lider mest under det.

Ud fra en samlet vurdering er der mange argumenter, som kommunen kan lægge til grund for en positiv behandling af et sådant projekt, eksempelvis:

- at billigere varmeproduktion er nødvendig for at undgå, at værket nedlægges (hvorfor man kan tale om, at projektet jo sikrer et større varmemarked)
- at man sparer meget CO₂ udenfor det kvoteregulerede marked
- at beboerne i Slagslunde har bidraget nok til naturgasprojektets økonomi og til afgiftsbetalingen.
- at det vil være et af de første større skridt i retning af, at Egedal kommune bliver mere CO₂ neutral.
- at et sådant anlæg kan danne model for tilsvarende anlæg i de små bysamfund, hvor der ikke er andre muligheder.
- at anlægget vil fremme det lokale beboerengagement i Slagslunde
- at det vil være oplagt for grundejerne at levere grene og træer fra haven til flisning på et fælles flisanlæg frem for at save dem op og bruge dem i egen brændeovn, hvilket vil sænke varmeprisen og forbedre den lokale luftkvalitet
- at en placering netop ved skolen vil fremme elevernes forståelse for vedvarende energi

Hvis en godkendelse af et sådant projekt bliver anket til Energiklagenævnet, og hvis Energiklagenævnet omgør beslutningen, vil arbejdet næppe være spildt, for kommunen vil have "vist flaget", og sagen vil formentlig medvirke til at bekendtgørelsen bliver ajourført hurtigere.

Som varmeplanmyndighed skal Egedal kommune være objektiv og behandle ansøgninger ens, uanset en sådan ansøgning måtte komme fra E.ON., fra Slagslunde Fjernvarmelaug eller fra en helt tredje part. Den afgørende forskel kan imidlertid være, at ansøger skal godtgøre, at værket har en fremtid med fortsat stort forbrugertilslutning.

Vi anbefaler, at Egedal kommune inddrager disse muligheder i varmeplanlægningen og herunder indleder samarbejde med de øvrige berørte kommuner og andre forsyningsselskaber i regionen.

4.4 **Bedre udnyttelse nettet med vedvarende energi**

Det bør undersøges, hvor stor en tilslutning, der er til nettet, og hvor meget tilskudsvarme, der kommer fra brændeovne mv. hos de nuværende kunder.

Derved får man et billede af, hvor stort potentialet er for at udvide produktionen, og hvad det vil koste i form af nye stikledninger mv.

Det vil formentlig være meget rentabelt for Slagslundes borgere som helhed at udnytte fjervarmeanlægget maksimalt til opvarmning, herunder også opvaske-maskiner og vaskemaskiner mv. umiddelbart efter, at det er konverteret til vedvarende energi. Dette kan være en stor positiv afledt effekt, som også kan tages med i argumentationen for et nyt anlæg.

Spørgsmålet er imidlertid, om E.ON reelt har mulighed for at etablere en sådan udbygning set i lyset af den nuværende situation eller, om den reelt kun kan gennemføres med forbrugerne som ejere.

Vi anbefaler, at Egedal kommune også inddrager disse muligheder i varmeplanlægningen og i redningsplanen for værket - og i et tæt samarbejde med Slagslunde Fjernvarmelaug og E.ON.