

(Varmeforsyning)

Frederiksborggade 15

1360 København K

Tlf 33 95 57 85

Fax 33 95 57 99

www.ekn.dk

ekn@ekn.dk

15. december 2008

J.nr.: 1021-9

Eksp.nr.: 42386

TML-EKN

KLAGE FRA Naturgas Fyn A/S over
AFGØRELSE FRA Nyborg Kommune af 10. april 2008
OM godkendelse af projektforslag for etablering af et biomas-
sebaseret kedelanlæg og transmissionsledning til forsyning
af Ullerslev Fjernvarme

NÆVNETS Nævnformand, dommer Poul K. Egan
SAMMEN- Fhv. direktør, cand.polyt. H. C. Mortensen
SÆTNING Direktør Per Søndergaard
I SAGEN

NÆVNETS Nyborg Kommunes afgørelse af 10. april 2008 ophæves.
AFGØRELSE

Energiklagenævnet har ved brev af 9. maj 2008 fra Nyborg Kommune modtaget Naturgas Fyn A/S' (herefter benævnt klager) klage af 6. maj 2008 over Nyborg Kommunes afgørelse af 10. april 2008 om godkendelse af projektforslag for etablering af et biomassebaseret kedelanlæg og transmissionsledning til forsyning af Ullerslev Fjernvarme.

Sagens baggrund

Ullerslev Fjernvarme leverer varme til forbrugerne i Ullerslev by. Varmen produceres på Ullerslev Fjernvarmes naturgasbaserede decentrale kraftvarmeværk. Klager er naturgasleverandør i forsyningsområdet og hermed også leverandør til Ullerslev Fjernvarme.

Nyborg Forsyning og Service A/S (herefter benævnt Nyborg Forsyning) overtog den 1. januar 2007 Ullerslev Fjernvarme. Nyborg Forsyning har udarbejdet projektforslaget, som indebærer, at en del af den naturgasbaserede varme erstattes af varme baseret på CO₂-afgiftsfrit brændsel. Varmen skal produceres

på virksomheden Ulsa Pack A/S ved afbrænding af virksomhedens restprodukter.

Ulsa Pack A/S producerer emballager af træ og krydsfiner. På virksomheden skal der opsættes en kedel med en kapacitet på 0,950 MW, hvor restprodukterne fra produktionen afbrændes. Kedlen og tilhørende installationer etableres i en silobygning, som opføres til formålet. Der etableres herefter en ca. 420 m lang transmissionsledning fra silobygningen til Ullerslev Fjernvarmes net. Der forventes en årlig levering af varme på 6.335 MWh gennem transmissionsledningen til Ullerslev Fjernvarme. Ullerslev Fjernvarme har et samlet årligt varmebehov på ca. 19.000 MWh. Ulsa Pack A/S afholder omkostningerne til produktion af varmen, herunder driftsomkostninger og investeringer. Nyborg Forsyning afholder omkostningerne til etablering af transmissionsledningen og betaler for varmetabet i transmissionsledningen.

15. december 2008

J.nr.: 1021-9

Eksp.nr.: 42386

TML-EKN

Side 2 af 15

Nyborg Kommune har udover nærværende projektforslag den 10. april 2008 tillige godkendt et projektforslag for udnyttelse af overskudsvarme fra virksomheden Kommune Kemi til Ullerslev Fjernvarme. Denne afgørelse er ikke påklaget af klager.

Nyborg Kommunes afgørelse

Følgende fremgår bl.a. af Nyborg Kommunes afgørelse af 10. april 2008:

”[...]

Vurdering

...

Forsyningsområde og udvidelsesmuligheder

Transmissionsledningen tilsluttes et eksisterende forsyningsområde. Etableringen af transmissionsledningen forudsætter ikke øget tilslutning af ejendomme til transmissionsnettet.

Da forsyningsområdet ikke øges og da der installeres en ny produktionsenhed baseret på en vedvarende energikilde, vil forsyningssikkerheden blive øget.

Projektforslaget indebærer en teoretisk mulighed for forøgelse af udvidelsesmulighederne. Fakta er, at der er underdækning af varmebehovet ved anvendelse af gasmotoranlægget placeret på Ullerslev Fjernvarmecentral, idet kraftvarmedækningen (drift af gasmotoren) i den seneste periode har ligget på 70 %. Den lave driftstid skyldes, at der ikke kan produceres el og varme på motoranlægget i den lave el-tarif tid, medmindre varmemeforbrugerne betaler tilskud til el-produktionen, hvilket ikke er tilladt i henhold til § 20a, stk. 6, i varmemeforsyningslovens prisbestemmelser.

Motoranlæggets lave driftstid medfører at de eksisterende kedelanlæg til spids- og reservelast ikke længere har tilstrækkelig kapacitet til dækning af varmebehovet under alle vejrforhold. Det er derfor under alle omstændigheder nødvendigt at udbygge kedelkapaciteten på centralen eller finde alternative løsninger.

Den nuværende gasmotor er etableret i 1995. Siden da er varmebehovet øget betragteligt. Der er siden 1995 koblet ca. 224 nye boliger på Ullerslev Fjernvarme, hvilket svarer til en øgning af effektbehovet på ca. 2. MW. Udviklingen betyder, at der er brug for ny kapacitet til at dække behovet på baggrund af den seneste såvel som den fremtidige byudvikling.

15. december 2008

J.nr.: 1021-9

Eksp.nr.: 42386

TML-EKN

Det har ikke været muligt at finde dokumentation for, at gasmotoranlægget er dimensioneret til et øget varmegrundlag på dets godkendelsestidspunkt. Hverken ved Nyborg Forsyning & Service A/S (NFS), Naturgas Fyn A/S (NGF) eller kommunen. Kommunen er enig med NFS i, at en eventuel usikkerhed om det oprindelige dimensioneringsgrundlag bør komme forbrugerne i Ullerslev by til gode.

Side 3 af 15

Der er jf. ovenstående efter etableringen af kraftvarmeanlægget sket en forøgelse af varmebehovet. Dækning af det øgede varmebehov ved produktion af fjernvarme på biomasse er i overensstemmelse § 15, stk. 4, i bekendtgørelsen om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyning.

Der kan dog være tvivl, om køb af varme fra en virksomhedens affaldsproduktion er omfattet af ovennævnte paragraf. Hvis en kommune vil købe overskudsvarme fra en virksomhed, kan kommunen med nævnte bekendtgørelse reelt ikke blande sig i, hvordan varmen produceres.

Anlægget

NFS er ansvarlig for opførelse og drift af transmissionsledningen. Transmissionsledningen har en længde på ca. 420 meter og består af twinrør samt pumpestation. Ledningen dimensioneres til at transportere varme på ca. 1 MW, med et varmetab på ca. 72 MWh/år. Selve det biomassefyrede kedelanlæg med tilhørende hjælpeanlæg etableres på virksomheden Ulsa Pack A/S Savmøllen, Hindemævej 76, 5540 Ullerslev. Idet anlægget ejes af virksomheden, som sælger overskudsvarmen til NFS, omfatter god-

kendelsen ikke fyringsanlægget. Varmen produceres på affaldstræ fra virksomhedens produktion.

Den leverede varmemængde fra kedelanlægget afregnes mellem Ulsa Pack A/S Savmøllen og NFS.

Der forventes en årlig levering af varme på 6.335 MWh gennem transmissionsledningen, med 0,95 MW under fuldlast og ca. 0,5 MW om sommeren.

Til de samfunds- og selskabsøkonomiske beregninger er der i projektet og i referencen anvendt det graddøgnskorrigerede varmebehov for 2006, svarende til et årligt samlet varmebehov for Ullerslev Fjernvarmecentral på 18.988 MWh.

Fordelingen mellem motor og kedel er i referencen fundet ud fra den el-produktion, der har været i første halvdel af 2007. Situationen i projektet er modelleret i EnergyPRO, hvorved den andel af varmen, der kan leveres af virksomheden Ulsa Pack A/S Savmøllen, er fundet. Det er desuden antaget, at den varmemængde, der på grund af den leverede varme fra virksomheden, skal produceres mindre på Ullerslev Fjernvarmecentral, fordeles med 50 % til kedlerne og 50 % til motoren.

...

Samfunds- og brugerøkonomi

Gennemførelse af projektforslaget, bestående af etablering af transmissionsledningen, medfører en investering på i alt 0,9 millioner kr.

Projektforslaget indeholder ikke en beregning af de økonomiske konsekvenser for fjernvarmebrugere i Ullerslev. I projektet er derimod gennemført en vurdering af de økonomiske konsekvenser for Ullerslev Fjernvarme. Da fjernvarmeforsyningens økonomi skal hvile i sig selv, vil en selskabsøkonomisk fordel eller ulempe tilsvarende give en fordel eller ulempe for forbrugerne.

Ifølge beregningerne er der en selskabsøkonomisk fordel ved projektet frem for referencen på 27 %. Som reference er anvendt status quo for opvarmningsenheder på Ullerslev Fjernvarmecentral.

Kommunen skal jf. varmeforsyningsloven godkende de samfundsøkonomiske mest hensigtsmæssige projekter og sikre, at lovens formål er opfyldt. Det ansøgte projektforslag opfylder disse krav. Der er ikke noget krav om, hvor stort overskuddet skal være

15. december 2008

J.nr.: 1021-9
Eksp.nr.: 42386
TML-EKN

Side 4 af 15

før, at kommunen kan godkende projektet. Dog bemærkes, at f.eks. en forøgelse af gasprisen vil virke positivt for den samfundsøkonomiske gevinst.

Det er ikke muligt med den nugældende el- og naturgaspris at øge varmeproduktionen fra motoranlægget yderligere. Såfremt NFS tvinges til at skifte til det frie el-marked, vil kraftvarmedækningen med stor sandsynlighed falde til mindre end 50 %, hvilket er sket på andre gasmotoranlæg tilsluttet det frie el-marked. Dette vil ligeledes forbedre projektets samfundsøkonomi betragteligt.

Siden udarbejdelse af projektforslaget er naturgasprisen steget med mere end 20 %, hvilket kan medføre en lavere kraftvarmedækning (lavere driftstid af gasmotoren), da den producerede strøm ikke kan sælges uden underskud, der som nævnt under afsnittet "Forsyningsområde og udvidelsesmuligheder" ikke er tilladt. En øget gaspris vil derfor ligeledes forbedre projektets samfundsøkonomi. Det er ikke særlig sandsynligt, at gasprisen over projektets levetid vil være lavere, end da projektet blev udarbejdet.

De nyeste beregninger for projektforslaget viser, at ved anvendelse af Energistyrelsens opdaterede forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet af februar 2008 vil der for transmissionsledningen tilsluttet det biomassefyrede anlæg blive en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 4,2 millioner kr. i nuværdi over 20 år svarende til 9 % i forhold til referencen. Som reference er anvendt status quo for opvarmningsenheder på Ullerslev Fjernvarmecentral. Se bilag 2.

...
[...]"

Klagers synspunkter og bemærkninger

Det er klagers opfattelse, at projektforslaget ikke opfylder projektbekendtgørelsens regler og derfor ikke kan godkendes. Kommunens afgørelse af 10. april 2008 bør på denne baggrund ophæves.

Til støtte herfor har klager navnlig anført følgende:

- Projektforslaget er blevet godkendt på et forkert grundlag, idet projektforslaget ikke opfylder projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, om brug af afgiftsfrit brændsel. Godkendelse af et afgiftsfrit brændsel (i dette tilfælde restprodukter fra Ulsa Pack A/S' produktion af trævarer) forudsætter i henhold til projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, at der er tale

15. december 2008

J.nr.: 1021-9

Eksp.nr.: 42386

TML-EKN

Side 5 af 15

om et øget varmebehov, samt at anlægget alene er dimensioneret til at dække det øgede varmebehov. Det fremgår af Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen, at det øgede varmebehov skal være et fremtidigt behov. Det fremgår af projektforslaget, at det nye varmegrundlag er baseret på tilkobling af 224 nye boliger til Ullerslev Fjernvarme siden 1995, hvor det nuværende motoranlæg blev etableret. Nyborg Kommune har i afgørelsen oplyst, at der ikke kan fremskaffes dokumentation for, hvilket varmegrundlag som kraftvarmeværket oprindeligt var dimensioneret til. Kraftvarmeværker dimensioneres som hovedregel altid ud fra både det nuværende varmemarked og det forventede fremtidige varmemarked. Det er derfor usandsynligt, at kraftvarmeværket ved opførelsen i 1995 alene var dimensioneret ud fra det daværende varmemarked. Det nuværende kraftvarmeværk kan ud fra en samfundsøkonomisk betragtning levere mere end de 70 % af varmebehovet, som indgår i beregningerne i projektforslaget. Kommunen har valgt, at usikkerheden omkring kraftvarmeværkets dimensionering skal komme forbrugerne til gode og ser derfor bort fra kravet om dokumentation for det øgede varmebehov. Der ses ikke at være hjemmel til at se bort fra denne manglende dokumentation for kraftvarmeværkets dimensionering. Der ses endvidere ikke at være hjemmel til at se bort fra, om der er tale om et fremtidigt øget varmebehov. Projektforslaget er derfor blevet godkendt på et forkert grundlag. Såfremt der måtte søges om tilladelse til opførelsen af en spids- og reservelastkedel, der baseres på enten naturgas eller mineralsk olie i henhold til projektbekendtgørelsens § 15, stk. 2, vil klager ikke have bemærkninger til dette.

- Projektforslaget indebærer, at der skal etableres en kedel hos Ulsa Pack A/S til afbrænding af restprodukter. Det er således ikke korrekt at anvende betegnelsen overskudsvarme, idet varmen produceres på en til lejligheden opført kedel. Dette underbygges endvidere af, at det fremgår af projektforslaget, at de restprodukter, som skal afbrændes, i dag sædges til anden side.
- Projektforslagets samfundsøkonomiske beregninger er ikke udført korrekt. De samfundsøkonomiske beregninger bør som minimum belyse forholdene ud fra Energistyrelsens brændselsprisforudsætninger. Da kraftvarmeværket har kapacitet til at producere mere varme end de 70 %, som indgår i projektforslagets beregninger, bør der også være en beregning, der viser den optimale samfundsøkonomiske kraftvarmedækning.
- I projektforslagets beregninger er der endvidere anvendt konstante elpriser. Der burde som minimum også her være beregninger, hvor der

15. december 2008

J.nr.: 1021-9

Eksp.nr.: 42386

TML-EKN

Side 6 af 15

anvendes de elpriser, som fremgår af Energistyrelsens brændselsprisforudsætninger. Såfremt de samfundsøkonomiske beregninger blev udført på denne måde, kan det ikke udelukkes, at beregningerne ville vise et andet resultat end det i projektforslaget angivne. Energiklagenævnet opfordres derfor til at anmode om at få disse beregninger udført, og såfremt projektforslaget ikke længere er samfundsøkonomisk fordelagtigt, bør nævnet afvise projektforslaget.

- Nyborg Kommune har udover nærværende projektforslag endvidere godkendt et projektforslag for levering af overskudsvarme fra Kommune Kemi samt en ti km. lang fjernvarmetransmissionsledning. Hvis man sammenholder de to projektforslags referencer i de samfundsøkonomiske beregninger, vil projektforslaget for levering af overskudsvarme fra Kommune Kemi være det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt:

15. december 2008

J.nr.: 1021-9

Eksp.nr.: 42386

TML-EKN

Side 7 af 15

	Nuværende forsyning - Ullerslev Fjernvarme	Biomassebaseret varme fra Ulsa Pack A/S (det projektforslag klagen omfatter)	Samfundsøkonomisk fordel ved varme fra Ulsa Pack A/S
Samfundsøkonomiske omkostninger i alt (2007-prisniveau-1.000 kr.)	44.851	40.685	4.166

	Nuværende forsyning - Ullerslev Fjernvarme	Overskudsvarme fra Kommune Kemi	Samfundsøkonomisk fordel ved varme fra Kommune Kemi
Samfundsøkonomiske omkostninger i alt (2007-prisniveau-1.000 kr.)	46.414	16.500	29.913

Kommunen skal i henhold til projektbekendtgørelsens § 6 godkende det samfundsøkonomisk set mest fordelagtige projekt. Der ses derfor ikke at være hjemmel til at godkende to projektforslag, som omhandler det samme varmemarked. Projektforslaget for levering af over-

skudsvarme baseret på en ny biomassekedel hos virksomheden Ulsa Pack A/S samt en ny fjernvarmeledning på ca. 400 m kan derfor ikke godkendes.

Nyborg Kommunes bemærkninger til klagen

Nyborg Kommune har henholdt sig til kommunens afgørelse af 10. april 2008. Kommunen har i den forbindelse anført, at kommunens afgørelse er i overensstemmelse med varmforsyningsloven, projektbekendtgørelsen samt den tilhørende vejledning. Kommunens afgørelse af 10. april 2008 bør derfor stadfæstes.

Til støtte herfor har Nyborg Kommune bl.a. anført følgende:

- Projektforslaget opfylder betingelserne i projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, om valg af brændsel. Projektforslaget er med til at øge forsyningssikkerheden i området. Dette er nødvendigt, idet der i praksis er en underdækning i Ullerslev. Dækningsgraden på 70 % på Ullerslev Fjernvarmes kraftvarmeanlæg, som er anvendt i de samfundsøkonomiske beregninger, er udtryk for den typiske dækning de senere år. Der produceres ikke el i treledstariffens laveste tarifperiode, da dette ikke er selskabsøkonomisk rentabelt. Såfremt der produceres el i denne periode, vil det medføre, at varmemeforbrugerne betaler tilskud til elproduktionen, hvilket ikke er tilladt i henhold til varmforsyningslovens § 20 a, stk. 6. Såfremt Nyborg Forsyning lader motoren overgå til markedsvilkår, vil kraftvarmedækningen sandsynligvis falde til 50 %, hvilket er sket på andre tilsvarende gasmotoranlæg, som er tilsluttet det fri elmarked. De stigende naturgaspriser vil ligeledes medføre en lavere kraftvarmedækning, idet dette vil øge omkostningerne til elproduktionen. Den periode, hvor elektriciteten kan sælges uden underskud, vil således mindskes. I henhold til oplysningerne i sagen er varmebehovet øget siden etableringen af det nuværende kraftvarmeanlæg. Det har ikke været muligt at fremskaffe dokumentation for, hvilket varmegrundlag som kraftvarmeanlægget er dimensioneret til. Det er dog dokumenteret, at varmebehovet er øget siden opførelse af det nuværende kraftvarmeanlæg, ligesom Nyborg Forsyning oplever problemer med forsyningssikkerheden. På denne baggrund er der behov for øget varmekapacitet. Ud fra denne betragtning vurderes projektforslaget at være i overensstemmelse med projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4.
- Da der er tale om overskudsvarme, er der tvivl om, hvorvidt projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, behøver at være opfyldt. Det fremgår af Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen, at der ikke er tale om brændsel, såfremt der ikke er brugt ekstra brændsel til at pro-

15. december 2008

J.nr.: 1021-9

Eksp.nr.: 42386

TML-EKN

Side 8 af 15

ducere overskudsvarmen. Projektforslaget omhandler overskudsvarme, og ikke produktion ved anvendelse af et ikke-fossilt brændstof.

- De samfundsøkonomiske beregninger er baseret på en kraftvarmedækning på 70 %, hvilket er udtryk for den hidtidige, rentable situation. Nyborg Forsyning har ikke mulighed for at øge kraftvarmedækning på lovlige måde, idet varmemeforbrugerne da vil bidrage til elproduktionen. På denne baggrund vurderes det, at det er korrekt at basere de samfundsøkonomiske beregninger på en reference, hvor kraftvarmedækningen er 70 %.
- I projektforslaget anvendes de reelle elpriser, som Nyborg Forsyning har solgt elektriciteten til. Energistyrelsens vejledning er baseret på elpriser, som er fastsat ud fra markedspriser fra Nord Pool. Nyborg Forsyning afregner til tredjestariffen, og det er derfor vurderet, at de reelle elpriser er et mere korrekt grundlag at anvende. Energistyrelsens vejledning, herunder Energistyrelsens prisforudsætninger er endvidere blot en vejledning, hvorfor andre data kan benyttes. Projektforslagets samfundsøkonomiske beregninger er derfor udført korrekt.
- Nyborg Kommune har godkendt to projektforslag udarbejdet af Nyborg Forsyning for fjernvarmeforsyningen i Ullerslev. Begge projektforslag er samfundsøkonomisk fordelagtige og har mindre samfundsøkonomiske omkostninger end referencen. De bør derfor begge godkendes. Projekterne supplerer hinanden og vil medføre, at forsyningssikkerheden øges. De giver endvidere mulighed for at anvende den mest optimale varmeforsyning ud fra brugerøkonomiske, miljømæssige, energimæssige og samfundsøkonomiske hensyn.

15. december 2008

J.nr.: 1021-9

Eksp.nr.: 42386

TML-EKN

Side 9 af 15

Nyborg Forsynings bemærkninger til klagen

Nyborg Forsyning kan tilslutte sig det af Nyborg Kommune anførte. Nyborg Forsyning har endvidere bl.a. følgende bemærkninger til klagen:

- Nyborg Kommune har ikke kunne fremskaffe dokumentation for kraftvarmeanlæggets oprindelige dimensioneringsgrundlag. Anlægget blev i sin tid opført og drevet af Naturgas Fyn I/S. Nyborg Kommune og Nyborg Forsyning har ikke fra klager kunne få oplyst dimensioneringsgrundlaget. Klager har oplyst, at materialet ikke kan findes. Nyborg Forsyning har i projektforslaget rent faktisk dokumenteret, at den nuværende produktionskapacitet hos Ullerslev Fjernvarme ikke er tilstrækkelig til at sikre forsyningssikkerheden. Forsyningssikkerheden vil endvidere forringes ved den planlagte byudvikling i Ullerslev.

- Ulsa Pack A/S opfører den nye kedel og varmecentral til at dække virksomhedens eget varmebehov ved afbrænding af egne restprodukter. I forbindelse med, at Ulsa Pack A/S skal opføre denne kedel, er der bedre projektøkonomi i, at der opføres en større kedel, således at virksomhedens store spildproduktion kan anvendes til at dække en del af Ullerslev Fjernvarmes varmebehov. Den samfundsøkonomiske gevinst ved at undgå transport af spildprodukter er ikke medtaget i projektet, men vil alt andet lige være med til at styrke projektet.
- De to projektforslag angår det samme varmemarked og skal ses som en samlet løsning for at sikre varmemarkedet og skal ses som en miljørigtig og billigere varmforsyning. Projektet er alene opdelt i to for at sikre, at eventuelle komplikationer undervejs i et af projekterne ikke vil forsinke det andet. Når to projekter med forskellig samfundsøkonomi ses samlet, vil den fælles samfundsøkonomi være dårligere end projektet med den bedste samfundsøkonomi. Projekterne har både hver for sig og samlet set en positiv samfundsøkonomi og bør derfor gennemføres.

15. december 2008

J.nr.: 1021-9

Eksp.nr.: 42386

TML-EKN

Side 10 af 15

Retsgrundlag

Projektbekendtgørelsens § 15 (bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg) regulerer, hvilke typer brændsel der kan anvendes ved etablering af et varmeproduktionsanlæg til levering af varme til et fjernvarmenet, som forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraftvarmeanlæg. Af bestemmelsen fremgår følgende:

”[...]

Varmeproduktionsanlæg

§ 15. Ved etablering af varmeproduktionsanlæg til levering af varme til et fjernvarmenet, der forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraft-varme-anlæg eller varmeanlæg, skal kommunalbestyrelsen ved godkendelse af projekter anvende kriterierne i stk. 2-4 for fastlæggelse af brændselsvalg.

Stk. 2. Ved etablering af varmeproduktionsanlæg efter stk. 1 kan kommunalbestyrelsen kun godkende brændslerne naturgas og mineralsk olie, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 3. Ved etablering af varmeproduktionsanlæg efter stk. 1 kan kommunalbestyrelsen godkende biogas, lossepladsgas og anden forgasset biomasse forudsat, at brændslet anvendes på en kraft-varme-producerende produktionsenhed baseret på disse brændsler.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan ved etablering af udvidet varmeproduktionskapacitet, som er nødvendiggjort af et øget varmebehov, godkende anvendelse af CO₂ -afgiftsfrit brændsel for anlæg, der alene er dimensioneret til at dække det øgede varmebehov, jf. dog § 13.
[...]"

Energistyrelsen har udarbejdet en vejledning til projektbekendtgørelsen (vejledning om bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg, december 2007). Af vejledningen fremgår bl.a. følgende vedrørende projektbekendtgørelsens § 15:

"[...]

...

Paragraffen vedrører alene kommuners godkendelse af etablering af ren varmeproduktionskapacitet, altså ikke kraftvarmekapacitet, som behandles i § 14. Ved varmeproduktionsanlæg forstås her anlæg – typisk kedler – som kun kan producere varme. Bestemmelsen sigter derfor ikke mod at begrænse etablering af kraftvarmeanlæg på biomasse.

Paragraffens sigte er at begrænse mulighederne for, at de naturgasfyrede kraftvarmeverker etablerer biomassefyrede kedler og dermed fortrænger naturgas, jf. den politiske aftale af 29. marts 2004.

En række forsyningsformer betragtes ikke som brændsler. Der er kun tale om brændsel, hvis et produkt, som resultat af en kemisk reaktion, frembringer energi. Det betyder at brændsler typisk kan være fossile som kul, olie og naturgas eller biomasseformer, som f.eks. flis.

Derimod er overskudsvarme, hvor der ikke bliver brugt ekstra brændsel til at producere overskudsvarmen, ikke er at betragte som brændsel. Dette gælder uanset, hvilket brændsler der er brugt til den oprindelige proces.

...

Det betyder, at der godt kan godkendes projektforslag for varmepumper, solvarme, geotermi og overskudsvarme baseret på biomasse i områder, som allerede forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraft-varme-anlæg. Der skal dog stadig udformes projekter for indpasningen af disse i varmeplanlægningen.

15. december 2008

J.nr.: 1021-9

Eksp.nr.: 42386

TML-EKN

Side 11 af 15

I stk. 1 afgrænses hvilke anlæg der er omfattet af bestemmelsen. Afgrænsningen går på fjernvarmenettene og ikke på de enkelte værker/anlæg. Det betyder, at der ikke kan godkendes kedler på biomasse, som sender varme ud på et net, der også modtager varme fra et naturgasfyret kraft-varmeanlæg. Hvis der i forvejen findes en godkendt biomassekedel, må den, som tidligere nævnt, gerne producere mere varme, men der må ikke etableres nye biomassekedler

...

I henhold til stk. 4 åbnes der mulighed for, at der kan bruges biomasse, hvis et nyt anlæg etableres som følge af et udvidet varmebehov – og i givet fald kun til dækning af det udvidede varmebehov. Årsagen hertil er, at der i den situation ikke er tale om at fortrænge naturgas.

Bestemmelsen sikrer, at et nyt anlæg på biomasse kun forsyner det udvidede behov – derved er det ikke tilladt at installere en større kedel 'nu man er i gang', som efterfølgende kan overtage noget af den hidtidige produktion.

Ved et udvidet varmebehov forstås et efterfølgende planlagt varmebehov. Det betyder, at det nye anlæg skal dimensioneres til at dække en udbygning af forsyningen i fremtiden. Der kan være god fornuft i, at et anlæg kan dække et par etaper i en fremtidig udbygning. Men det er ikke i overensstemmelse med reglerne at etablere et nyt biomasseanlæg fordi varmebehovet de seneste X år er udvidet. Dette varmebehov har det jo faktisk været muligt at dække med den eksisterende kapacitet, så en sådan betragtning kan ikke anvendes som grundlag for en biomasse kedel.

[...]"

Energiklagenævnets bemærkninger

Projektbekendtgørelsens § 15 omhandler etablering af varmeproduktionsanlæg samt fastlæggelse af brændselsvalg. Det følger af § 15, stk. 1, at kommunalbestyrelsen skal anvende kriterierne i § 15, stk. 2-4, ved fastlæggelse af brændselsvalg ved etablering af varmeproduktionsanlæg til levering af varme til et fjernvarmenet, der forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraftvarmeanlæg. Kommunalbestyrelsen kan i disse tilfælde kun godkende brændslerne naturgas og mineralsk olie. Kommunalbestyrelsen kan endvidere godkende biogas, lossepladsgas og anden forgasset biomasse, hvis brændslet anvendes på en kraftvarmeproducerende produktionsenhed, der er baseret på disse brændsler. Såfremt der er tale om udvidet varmeproduktionskapacitet,

15. december 2008

J.nr.: 1021-9

Eksp.nr.: 42386

TML-EKN

Side 12 af 15

som er nødvendiggjort af et øget varmebehov, kan kommunalbestyrelsen tillige godkende anvendelsen af CO₂-afgiftsfrit brændsel, såfremt anlægget alene er dimensioneret til at dække det øgede varmebehov.

Projektforslaget omhandler et anlæg, der udelukkende producerer varme, og som skal levere varme til et fjernvarmenet, der forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraftvarmeanlæg. Ullerslev Fjernvarme ønsker med projektforslaget at udnytte overskudsvarme baseret på afbrænding af restprodukter på virksomheden Ulsa Pack A/S.

Overskudsvarme er, til forskel fra f.eks. fossile brændstoffer (eksempelvis naturgas) og biomassebrændsler (eksempelvis træflis), ikke at betragte som et brændsel. Et projektforslag for udnyttelse af overskudsvarme kan derfor godkendes uanset bestemmelsen om brændselsvalg i projektbekendtgørelsens § 15. Ifølge Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen er der tale om overskudsvarme, når der ikke anvendes ekstra brændsel til at producere varmen. Energiklagenævnet kan tilslutte sig denne forståelse af begrebet overskudsvarme. Overskudsvarme skal således i projektbekendtgørelsens forstand forstås som et biprodukt til en anden og primær proces, der ikke har varmeproducerende karakter.

Projektforslaget indebærer, at der etableres en kedel til afbrænding af virksomhedens restprodukter. Restprodukterne fremkommer ved virksomhedens fremstilling af trævarer og afbrændes i en til lejligheden opført kedel. Den varme, som kedlen herefter leverer til brug for virksomheden selv og til Ullerslev Fjernvarme, er ikke et biprodukt i forhold til den produktion af trævarer, som virksomheden fremstiller. Den nye kedels primære formål er at producere varme, og som brændsel herfor anvendes virksomhedens restprodukter. Varmen kan derfor ikke betegnes som overskudsvarme. For at projektforslaget kan godkendes, skal det opfylde projektbekendtgørelsens § 15 om valg af særlige brændselstyper, ligesom de øvrige betingelser i projektbekendtgørelsen skal være opfyldte.

Projektforslaget er baseret på afbrænding af Ulsa Pack A/S' restprodukter, som består af træspåner og træmuld. Varmen skal således fremstilles ved anvendelsen af et CO₂-afgiftsfrit brændsel. I henhold til projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, kan der alene godkendes anvendelse af CO₂-afgiftsfrit brændsel, såfremt der er tale om etablering af udvidet varmeproduktionskapacitet, som er nødvendiggjort af et udvidet varmebehov. Anlægget må endvidere kun dimensioneres til at dække det udvidede varmebehov. I henhold til Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen skal der ved et øget varmebehov forstås et efterfølgende planlagt varmebehov. Det nye anlæg skal derfor dimensioneres til at dække en udbygning af forsyningen i fremtiden. Energiklagenævnet kan tilslutte sig denne forståelse af udtrykket "øget varmebehov".

15. december 2008

J.nr.: 1021-9
Eksp.nr.: 42386
TML-EKN

Side 13 af 15

Det indebærer, at anlægget skal etableres og dimensioneres til at dække en udbygning af varmforsyningen i fremtiden, og ikke fordi forsyningsområdet er blevet udvidet siden etableringen af det nuværende anlæg.

Det fremgår af projektforslaget, at Ullerslev Fjernvarme har brug for yderligere varmekapacitet, idet der siden etableringen af det nuværende kraftvarmeanlæg i 1995 er tilsluttet ca. 224 nye boliger. Det fremgår imidlertid ikke af projektforslaget, at der konkret er planlagt en fremtidig udvidelse af forsyningsområdet, f.eks. ved tilslutning af nye boligområder.

Energiklagenævnet lægger til grund, at Ullerslev Fjernvarme har den fornødne kapacitet til at forsyne værkets varmemeforbrugere, og at værket derfor er i stand til at levere varme til værkets varmemeforbrugere herunder, også til de ca. 224 boliger, der er blevet tilsluttet siden etableringen af det nuværende anlæg. Formålet med projektforslagets udvidede varmeproduktionskapacitet er således ikke en konkret planlagt fremtidig udbygning af forsyningsområdet, men et ønske om at ændre den nuværende forsyningsform.

Energiklagenævnet finder herefter, at projektforslaget ikke opfylder projektbekendtgørelsens krav om, at den udvidede varmeproduktionskapacitet er nødvendiggjort af et øget fremtidigt varmebehov. Projektforslaget opfylder således ikke betingelserne i projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, for, at kommunalbestyrelsen kan godkende varmeproduktion baseret på CO₂-afgiftsfrit brændsel i et område, der forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraftvarmeanlæg.

Det af Nyborg Kommune og Nyborg Forsyning anførte vedrørende forsyningsikkerheden, den billigere og mere miljøvenlige energi, samt at det er urentabelt at producere varmen på det eksisterende kraftvarmeanlæg, er ikke relevant ved vurderingen af, hvorvidt projektforslaget kan godkendes i henhold til projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4.

Da betingelserne i projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, således ikke er opfyldte, kan det pågældende projektforslag alene godkendes, hvis Energistyrelsen i henhold til projektbekendtgørelsens § 28 meddeler dispensation fra projektbekendtgørelsens § 15 om brændselsvalg. En sådan dispensation ses ikke at foreligge.

Energiklagenævnet ophæver herefter Nyborg Kommunes afgørelse af 10. april 2008 om godkendelse af projektforslag for etablering af et biomassebaseret kedelanlæg og transmissionsledning til forsyning af Ullerslev Fjernvarme. Energiklagenævnet har ikke herved taget stilling til, hvorvidt de samfundsøkonomiske beregninger i projektforslaget er udført korrekt.

15. december 2008

J.nr.: 1021-9
Eksp.nr.: 42386
TML-EKN

Side 14 af 15

Energiklagenævnets afgørelse

Nyborg Kommunes afgørelse af 10. april 2008 ophæves.

Sagen har været behandlet på nævnets møde den 17. december 2008.

Afgørelsen er truffet efter varmemforsyningslovens § 26, stk. 1 (bekendtgørelse nr. 247 af 17. maj 2005 med senere ændringer), samt projektbekendtgørelsens § 29, stk. 1 (bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005).

Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

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

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

P. N. V.

Poul K. Egan
Nævnetsformand

/ Tina Alander Lindfors
Fuldmægtig

15. december 2008

J.nr.: 1021-9
Eksp.nr.: 42386
TML-EKN

Side 15 af 15