

AFGØRELSE
(Varmeforsyning)

energi
KLAGENÆVNET

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 Naturgas Fyn A/S over
AFGØRELSE FRA Nyborg Kommunes af 10. april 2008
OM Godkendelse af projektforslag for etablering af et biomas-
sebaseret kedelanlæg og transmissionsledning til forsy-
ning af Ullerslev Fjernvarme. Genoptagelse af j.nr. 1021-9
som afgjort af Energiklagenævnet den 15. december 2008.

11. februar 2010

J.nr.: 1021-146

Eksp.nr.: 47317

SSH-EKN

NÆVNETS Nævnensformand, dommer Poul K. Egan
SAMMEN- Næstformand, professor, dr.polit. Chr. Hjorth-Andersen
SÆTNING Professor, cand.jur. & Ph.D. Bent Ole Gram Mortensen
I SAGEN Fhv. direktør, cand.polyt. H. C. Mortensen
Direktør Per Søndergaard

NÆVNETS Energiklagenævnets tidligere afgørelse i sagen af 15. de-
AFGØRELSE cember 2008 stadfæstes.

Ved brev af 24. marts 2009 anmodede advokat Pernille Aagaard Truelsen på vegne af Nyborg Kommune, som ejer af Nyborg Forsyning & Service A/S, Energiklagenævnet om, at nævnet genoptog behandlingen af nævnets tidligere afgørelse af 15. december 2008 (j.nr. 1021-9). Ved afgørelsen af 15. december 2008 ophævede Energiklagenævnet 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 imødekom ved afgørelse af 27. maj 2009 (j.nr. 1021-146) anmodningen om genoptagelse. I denne afgørelse behandles Nyborg Kommunes afgørelse af 10. april 2008 derfor på ny.

Energiklagenævnets afgørelser af henholdsvis 15. december 2008 (j.nr. 1021-9) og 27. maj 2009 (j.nr. 1021-146) er offentliggjorte på nævnets hjemmeside: www.ekn.dk.

Sagens baggrund

Ullerslev Fjernvarme leverer varme til forbrugerne i Ullerslev by. Varmen produceres på Ullerslev Fjernvarmes naturgasbaserede decentrale kraftvarmeværk. Naturgas Fyn A/S 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.

Ved afgørelsen af 10. april 2008 godkendte Nyborg Kommune projektforslaget for etablering af et biomassebaseret kedelanlæg og transmissionsledning til forsyning af Ullerslev Fjernvarme. Et uddrag af Nyborg Kommunes afgørelse er gengivet i Energiklagenævnets afgørelse af 15. december 2008 (j.nr. 1021-9), hvortil der henvises.

Naturgas Fyns A/S indbragte ved klage af 6. maj 2008 afgørelsen af 10. april 2008 for Energiklagenævnet. Ved afgørelse af 15. december 2008 ophævede Energiklagenævnet Nyborg Kommunes afgørelse. Energiklagenævnet fandt ved afgørelsen, at den varme, som skulle produceres ved afbrænding af restprodukter på virksomheden Ulsa Pack A/S, ikke kunne betegnes som overskudsvarme. Projektforslaget skulle således opfylde projektbekendtgørelsens¹ § 15, stk. 4, for at kunne godkendes, idet projektforslaget indebar, at den naturgasbaserede varme på fjernvarmeværket blev erstattet af varme baseret på CO₂-afgiftsfrit brændsel. Det var herefter en betingelse for godkendelse af projektforslaget, at etablering af den udvidede varmeproduktionskapacitet var nødvendiggjort af et øget varmebehov, samt at anlægget alene var dimensioneret til at dække det øgede varmebehov. Energiklagenævnet fandt, at pro-

11. februar 2010

J.nr.: 1021-146

Eksp.nr.: 47317

SSH-EKN

Side 2 af 14

¹ Bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg.

jektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, ikke var opfyldt. Energiklagenævnet lagde herved vægt på, at det ikke fremgik af projektforslaget, at der konkret var planlagt en fremtidig udvidelse af forsyningsområdet, og at der dermed var dokumenteret et fremtidigt øget varmebehov. Energiklagenævnet lagde endvidere til grund, at Ullerslev Fjernvarme havde den fornødne kapacitet til at forsyne værketets varmemeforbrugere med varme, herunder også de ca. 224 boliger som var blevet tilsluttet siden værketets opførelse.

Nyborg Forsyning anmodede ved brev af 24. marts 2009 Energiklagenævnet om at genoptage behandlingen af nævnets afgørelse af 15. december 2008. Nyborg Forsyning fremsendte i den forbindelse nye faktuelle oplysninger vedrørende Ullerslev Fjernvarmes oprindelige dimensioneringsgrundlag og kapacitet, samt, under henvisning til forslag til Nyborg Kommunes Kommuneplan 09, oplysninger om en udvidelse af værketets forsyningsområde. På denne baggrund imødekom Energiklagenævnet ved afgørelse af 27. maj 2009 (j.nr. 1021-146) Nyborg Forsynings anmodning om genoptagelse. Nævnet fandt, at disse nye oplysninger om faktiske forhold var af så væsentlig betydning for sagen, at der var en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med Energiklagenævnets afgørelse af 15. december 2008.

Sagen for Energiklagenævnet drejer sig herefter om, hvorvidt kravet om, at den udvidede varmeproduktionskapacitet er nødvendiggjort af et øget fremtidigt varmebehov, er opfyldt, således at projektforslaget i henhold til projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, jf. § 24, kan godkendes.

Nyborg Forsynings synspunkter og bemærkninger

Nyborg Forsyning finder, at Nyborg Kommunes afgørelse af 10. april 2008 skal stadfæstes, idet betingelsen i projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, om at den udvidede varmeproduktionskapacitet er nødvendiggjort af et øget fremtidigt varmebehov, er opfyldt. Til støtte herfor har Nyborg Forsyning navnlig anført følgende:

- Projektforslaget er udarbejdet på baggrund af et øget varmebehov hos Ullerslev Fjernvarme. De oprindelige beregningsforudsætninger af 4. januar 1995 for Ullerslev Fjernvarme tager udgangspunkt i et varmebehov i 1995 på 16.000 MWh. Dette beregningsgrundlag dækker planperioden på 20 år fra den 1. januar 1995 til 31. december 2014. I beregningsforudsætningerne blev der således taget udgangspunkt i samme antal solgte varmeanheder i samtlige regnskabsår. Forudsætningen om et varmebehov i Ullerslev på 16.000 MWh var ligeledes udtryk for, at der ikke ved etableringen af kraftvarmeværket i 1995 var forventninger til en forøgelse af det faktiske varmebehov i planperioden. På nuværende tidspunkt er der sket en væsentlig forøgelse af varmebehovet for det område Ullerslev Fjernvarme dækker, idet varmebehovet i dag kan opgøres til 19.000 MWh, jf. oplysningerne herom i projektforslaget. Forøgelsen på 3.000 MWh fra beregnings-

11. februar 2010

J.nr.: 1021-146

Eksp.nr.: 47317

SSH-EKN

Side 3 af 14

grundlaget på 16.000 MWh til det aktuelle varmebehov på 19.000 MWh relaterer sig især til det forhold, at der til Ullerslev Fjernvarme er tilsluttet yderligere 224 boliger i tiden efter 1995. Ullerslev Fjernvarmes nuværende kapacitet har alene kunne forsyne værkets nuværende forbrugere ved at køre fuldlast på alle fyringsanlæggene, herunder på nød anlæggene. Alene på denne baggrund, og fordi vintrene de seneste år har været milde, har alle boliger kunne forsynes med varme. Ved nedbrud på et af anlæggene, ved særligt kolde døgn, eller længere kolde perioder, vil varmecentralen ikke kunne opretholde forsyningspligten. Reelt set har Ullerslev Fjernvarme således ikke haft spids- og reservelast kapacitet, idet hele fjernvarmens samlede kapacitet er brugt til grundlast. Som anført i projektforslaget og omtalt i projektdokumentationen er det nye projektforslag etableret med henblik på at sikre forsynings sikkerheden for Ullerslev Fjernvarme også i kolde perioder og ved nedbrud.

- Nyborg Kommune har i kommuneplanen for 2009, som er under udarbejdelse, planlagt udbygninger i den fjernvarmeudlagte del af Ullerslev by. Der er derfor tale om en planlagt fremtidig udbygning af forsyningsområdet. Det drejer sig om et boligområde med en rummelighed på ca. 120 boliger nord for Ullerslev by på begge sider af Kertemindevej samt et erhvervsområde med en rummelighed på ca. 10 hektar øst for Ullerslev by. Energiklagenævnet vil få besked, når kommuneplanen er endeligt vedtaget. Det bemærkes hertil, at kommuneplanen er bindende i forbindelse med udarbejdelsen af lokalplaner, jf. planlovens² § 13, stk. 1. Kommuneplanens langsigtede rammer og bindende virkning for lokalplanlægning indebærer, at den er et meget relevant og anvendeligt redskab ved vurderingen af dimensioneringen af et varmeproducerende anlæg i forhold til den konkrete udvikling i varmegrundlaget. Hertil kommer, at klima- og energiministeren ved brev af 26. januar 2009 har skrevet til landets kommuner og bedt kommunerne om at gennemføre projektforslag for konvertering af naturgasforsynede områder til fjernvarmeforsynede områder. Ministeren fastslår, at betingelsen for ændring af områdeafgrænsningen bl.a. er, at fjernvarmen er baseret på vedvarende energikilder. På baggrund af ministerens brev er det således sandsynligt, at der i Ullerslevområdet vil ske yderligere udbygning med fjernvarme, idet en række af de nuværende naturgasforsynede områder eventuelt ved projektforslag konverteres til fjernvarme. Ullerslev Fjernvarme vil ved gennemførelsen af projektet opnå et øget brug af vedvarende energikilder. Nyborg Kommune påtænker derfor at ændre områdeafgrænsningen mellem naturgas og fjernvarme i Ullerslev by. En ændring af områdeafgrænsningen mellem naturgas og fjernvarme i Ullerslev vil medføre behov for yderligere varmeproduktionskapacitet hos Ullerslev Fjernvarme.

11. februar 2010
J.nr.: 1021-146
Eksp.nr.: 47317
SSH-EKN

Side 4 af 14

² Lovbekendtgørelse nr. 937 af 24. september 2009.

- Kraftvarmeværket i Ullerslev er siden dets etablering blevet underlagt en række driftsbetingelser vedrørende elproduktionen. Således producerer kraftvarmeværket ikke længere el i treledstariffens laveste tarifperiode, idet det ikke er selskabsøkonomisk rentabelt. Efter varmforsyningslovens³ § 20, stk. 1, må varmførbrugerne ikke betale tilskud til elproduktion, hvorfor kraftvarmecentralen ikke kan producere el i perioder, hvor tariffen er lavere end produktionsomkostningerne. Den lavere kraftvarmevirkning som følge af overgangen til ændrede markedsvilkår for elproduktion på anlæg som det i Ullerslev indebærer, at der på Ullerslev Kraftvarmeværk vil være en lavere varmeproduktion. De ændrede rammebetingelser for elproduktion på et kraftvarmeværk som Ullerslev i sammenhæng med forbuddet i varmforsyningslovens § 20, stk. 1, mod at lade varmførbrugerne betale for elproduktion indebærer, at der er et stort behov for yderligere varmeproduktionskapacitet i Ullerslev, hvis forsyningssikkerheden skal opretholdes, og nye forbrugere skal have mulighed for at blive tilsluttet.

11. februar 2010

J.nr.: 1021-146

Eksp.nr.: 47317

SSH-EKN

Side 5 af 14

- Leveringen af varme fra Ulsa Pack er bydende nødvendig for, at Ullerslev Fjernvarme kan opfylde sin forsyningspligt overfor nuværende og kommende varmførbrugere i Ullerslev. En eventuel overskudsvarme i Nyborg er overordentlig usikker som følge af, at Kommunekemi er blevet pålagt affaldsafgift for forbrænding af farligt affald. Den nye affaldsafgift for forbrænding af farligt affald blev indført i forbindelse med lov nr. 527 af 12. juni 2009 om ændring af lov om afgift af elektricitet og forskellige andre love. Den nye afgift indebærer, at fremtiden for Kommunekemis fortsatte drift i Danmark er uvis. Ydermere har KL sat Kommunekemi til salg. Det er på denne baggrund usikkert, om Nyborg Forsyning reelt har overskudsvarme, som kan videreføres til Ullerslev.
- Projektforslaget er såvel samfundsøkonomisk, selskabsøkonomisk som miljømæssige fordelagtigt. Projektforslaget indebærer en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 1,6 mio. kr. i nutidsværdi over 20 år svarende til 4 pct. Endvidere viser følsomhedsberegningerne, at selv ved øgede investeringer i anlæg, er der en samfundsøkonomisk fordel. Uanset om naturgasprisen er uændret i 20 år, vil der fortsat være en samfundsøkonomisk fordel. Projektforslaget indebærer også en selskabsøkonomisk gevinst på ca. 24,3 mio. kr. i nutidsværdi over 20 år, svarende til 27 pct. Følsomhedsberegningerne viser en selskabsøkonomisk fordel, uanset om investeringerne øges.
- Den miljømæssige fordel ved projektet er 28 pct. for drivhusgasser og 8 pct. for NOx. Projektforslaget indebærer en øget udnyttelse af en lokal varmekilde bestående af rent, tørt træ fra en produktionsvirksomhed placeret i området, der producerer træpaller. Affald bestående af

³ Lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 med senere ændringer.

rent, tørt træ er en vedvarende energikilde, der fortrænger en ikke-vedvarende energikilde og samtidig mindsker CO₂-udledningen. Den miljøøkonomiske gevinst ved at der undgås transport af restproduktion fra Ulsa Pæk bestående af rent, tørt træ indgår ikke i projektforslaget, men bidrager dog tillige til, at projektforslaget er miljømæssigt fordelagtigt.

- Nyborg Kommune har en vid skønsmæssig kompetence til at vurdere, hvilket projekt, der samlet set er miljømæssigt, samfundsøkonomiske og selskabsøkonomisk mest fordelagtigt, jf. projektbekendtgørelsens § 24 og Energiklagenævnets afgørelse af 19. december 2006⁴. Vestre Landsret har med dom af 22. januar 2008 tiltrådt denne fortolkning af varmforsyningsloven.

Naturgas Fyn A/S' synspunkter og bemærkninger

Naturgas Fyn A/S finder, at Nyborg Kommunes afgørelse af 10. april 2008 skal ophæves, idet projektforslaget ikke opfylder kravene for godkendelse i projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, jf. § 24. Til støtte herfor har Naturgas Fyn A/S navnlig anført følgende:

- Det fremgår af projektforslaget, at en realisering af projektet vil indebære en fortrængning af varme produceret på det nuværende decentrale varmeværk til fordel for forsyning med overskudsvarme fra den kommende transmissionsledning. Den fremtidige arealdisposition i den kommuneplan, som er under udarbejdelse, udgør ikke et tilstrækkeligt grundlag for et dokumenteret fremtidigt øget varmebehov.
- Nyborg Forsyning er i gang med at realisere det godkendte projektforslag om etablering af en transmissionsledning til transport af overskudsvarme til forsyning af Ullerslevs fjernvarmesystem. Realiseringen af projektet indebærer, at de eksisterende varmeproduktionsenheder på Ullerslev Fjernvarmes decentrale kraftvarmeværk ændres til et spids- og reservelastanlæg med en meget stor varmekapacitet. Projektforslaget ses således fortsat ikke at opfylde projektbekendtgørelsen bestemmelser om etablering af et biomassebaseret varmeproduktionsanlæg.
- Behovet for en yderligere udbygning med varmeproduktionskapacitet skal vurderes på baggrund af kapaciteten på den nuværende fjernvarmcentral, der har en gasmotor og to gaskedler, samt en kommende varmekapacitet med forsyning af overskudsvarme fra Nyborg via en varmetransmissionsledning, der er under anlæg. Transmissionsledningen er dimensioneret til at kunne dække næsten hele varmebeho-

11. februar 2010

J.nr.: 1021-146

Eksp.nr.: 47317

SSH-EKN

Side 6 af 14

⁴ Energiklagenævnets afgørelse af 19. december 2006 (j.nr. 21-526) om godkendelse af projektforslag for Thisted Varmeforsyning A.m.b.a.'s overtagelse af Hillerslev Kraftvarmeværk A.m.b.a. Afgørelsen er offentliggjort på nævnets hjemmeside: www.ekn.dk

vet i Ullerslev samtidig med, at der er en eksisterende varmekapacitet på fjernvarmecentralen, som har været i stand til at dække hele det aktuelle varmegrundlag. Såfremt der kan dokumenteres behov for yderligere varmekapacitet til at dække det aktuelle varmegrundlag, er der i henhold til rammerne i projektbekendtgørelsen mulighed for at etablere varmekapacitet med anlæg, som fyres med naturgas eller mineralsk olie.

- Det fremgår af det oprindelige projektforslag for etablering af transmissionsledningen og biomassekedlen, at etablering af en biomassekedel, som udhuler en maksimal udnyttelse af overskudsvarme fra Nyborg, vil udhule det samfundsøkonomiske resultat markant.
- En påtænkt ændring i den fremtidige områdeafgrænsning mellem individuel naturgas og fjernvarme, som der ikke umiddelbart ses at være hjemmel til, kan ikke indgå i grundlaget for vurderingen af det fremtidige varmebehov i fjernvarmeforsyningsområdet i Ullerslev. Såfremt kommuneplanen gennemføres i henhold til udkastet, giver det ikke sikkerhed for hverken en umiddelbar eller fremtidig vækst i varmegrundlaget. Det skal anføres, at der er større sikkerhed for, at de meget øgede krav, der er til realisering af energibesparelser, konstant vil trække i den anden retning og udhule det fremtidige varmegrundlag.

11. februar 2010

J.nr.: 1021-146

Eksp.nr.: 47317

SSH-EKN

Side 7 af 14

Ulsa Pack A/S' synspunkter og bemærkninger

Ulsa Pack A/S er ikke fremkommet med bemærkninger til sagen.

Retsgrundlag

Projektbekendtgørelsens § 15 (bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg) 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.
[...]"

Det fremgår af projektbekendtgørelsens § 28, at Energistyrelsen i særlige tilfælde kan dispensere for reglerne i bekendtgørelsen. Af bestemmelsen fremgår følgende:

"[...]

Kapitel 6
Dispensation

§ 28. Energistyrelsen kan i særlige tilfælde dispensere fra reglerne i bekendtgørelsen, eksempelvis ved udviklings- eller demonstrationsprojekter.
[...]"

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

"[...]

...

Paragraffen vedrører alene kommuners godkendelse af etablering af ren varmeproduktionsproduktionskapacitet, 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 kraftvarmeværker 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.

11. februar 2010

J.nr.: 1021-146

Eksp.nr.: 47317

SSH-EKN

Side 8 af 14

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

[...]"

11. februar 2010

J.nr.: 1021-146

Eksp.nr.: 47317

SSH-EKN

Side 9 af 14

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Ved afgørelsen af 15. december 2008 ophævede Energiklagenævnet Nyborg Kommunes afgørelse af 10. april 2008, hvorved kommunen havde godkendt projektforslaget for etablering af et biomassebaseret kedelanlæg og transmissionsledning til forsyning af Ullerslev Fjernvarme. Nævnet lagde ved sin afgørelse til grund, at Ullerslev Fjernvarme havde den fornødne kapacitet til at forsyne værkets varmemefbrugere, herunder de 224 boliger, der var tilsluttet siden etableringen af det nuværende anlæg i 1995. Nævnet lagde endvidere vægt på, at det ikke fremgik af projektforslaget, at der konkret var planlagt en fremtidig udvidelse af forsyningsområdet, f.eks. ved tilslutning af nye boligområder. Energiklagenævnet fandt på denne baggrund, at betingelsen i projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, om et øget varmebehov, ikke var opfyldt, og at projektforslaget derfor ikke kunne godkendes.

Nyborg Forsyning har oplyst, at de oprindelige beregningsforudsætninger for Ullerslev Fjernvarme fra 1995 tog udgangspunkt i et varmebehov på 16.000 MWh, og at varmebehovet på nuværende tidspunkt er på 19.000 MWh. Udvidelsen af varmebehovet tilskriver Nyborg Forsyning især det forhold, at der i tiden efter 1995 er tilsluttet yderligere 224 boliger til Ullerslev Fjernvarme. Nyborg Forsyning har endvidere oplyst, at det af Forslag til Kommuneplan 09 fremgår, at der er planlagt en fremtidig udbygning af Ullerslev Fjernvarmes forsyningsområde.

Som det fremgår af Energiklagenævnets afgørelse af 15. december 2008 finder nævnet ikke, at der med projektforslaget er tale om anvendelse af overskudsvarme. Projektforslaget omhandler etablering af et anlæg, der udelukkende producerer varme baseret på CO₂-afgiftsfrit brændsel, og som skal levere varme til et fjernvarmenet, der forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraftvarmeanlæg. Et sådant anlæg skal opfylde projektbekendtgørelsens § 15 om valg af særlige brændselstyper, ligesom de øvrige betingelser i projektbekendtgørelsen skal være opfyldte.

Det følger af projektbekendtgørelsens § 15, stk. 1, at kommunalbestyrelsen skal anvende kriterierne i § 15, stk. 2-4, ved fastlæggelse af brændselvalg 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, 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. Som anført i Energiklagenævnets afgørelse af 15. december 2008 kan nævnet tilslutte sig forståelsen af udtrykket "øget varmebehov", som det fremgår af Energistyrelsens vejled-

11. februar 2010

J.nr.: 1021-146

Eksp.nr.: 47317

SSH-EKN

Side 10 af 14

ning til projektbekendtgørelsen⁵. Energiklagenævnet har tiltrådt denne praksis i flere sager vedrørende projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til nævnets afgørelse af 12. oktober 2009 (j.nr. 1021-130⁶). Ved "øget varmebehov" forstås således et efterfølgende planlagt varmebehov. Nye anlæg skal derfor etableres og dimensioneres til at dække en udbygning af forsyningen i fremtiden. Der er således ikke tale om et efterfølgende planlagt varmebehov, hvis forsyningsområdet løbende udvides siden etableringen af det nuværende anlæg.

Energiklagenævnet finder ikke, at der i den foreliggende sag med tilkoblingen af de 224 boliger til Ullerslev Fjernvarme er tale om et øget varmebehov i projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4,'s forstand, det vil sige et efterfølgende planlagt varmebehov. Energiklagenævnet finder derimod, at der er tale om, at Ullerslev Fjernvarmes forsyningsområde løbende er blevet udvidet siden etableringen af de nuværende anlæg i 1995. Der er på denne baggrund ikke hjemmel i projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, til, at projektforslaget kan godkendes med henblik på, at de 224 boliger kan blive forsynet med varme produceret på CO₂-afgiftsfrit brændsel fra Ulsa Pæk A/S. Såfremt Ullerslev Fjernvarme ikke kan fortsætte med at forsyne de 224 boliger via det nuværende anlæg, følger det således af projektbekendtgørelsens regler, at Nyborg Forsyning må udarbejde og anmode Nyborg Kommune om godkendelse af et projektforslag i overensstemmelse med projektbekendtgørelsens § 15, stk. 2.

For så vidt angår Nyborg Kommunes Forslag til Kommuneplan 09, hvori det bl.a. fremgår, at der er udpeget arealer, så der fremtidigt kan sikres en arealmæssig rummelighed på 120 boliger, samt nye arealer til erhvervsformål med en samlet rummelighed på ca. 10 hektar, finder Energiklagenævnet ikke, at udarbejdelsen af forslaget medfører, at projektforslaget kan godkendes i overensstemmelse med projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4. Energiklagenævnet har herved lagt vægt på ordlyden af § 15, stk. 4, hvoraf fremgår, at etableringen af en udvidet varmeproduktionskapacitet skal være *nødvendiggjort* af et øget varmebehov samt, at der, som anført, skal være tale om et efterfølgende *planlagt* øget varmebehov. Forslaget til kommuneplanen er endnu ikke vedtaget, og det er derfor usikkert om, og med hvilket indhold, planen godkendes. Kommuneplanforslaget indeholder endvidere alene en mulighed for, at der kan opføres nye boliger og erhvervsvirksomheder på et nærmere afgrænset areal. En kommuneplan er leddet mellem lands- og regionsplanlægningen og en mere detaljeret lokalplanlægning. Retningslinierne i en kommuneplan er ikke umiddelbart bindende for ejere eller brugere af en fast ejendom. En lokalplan er i modsætning til en kommuneplan bindende for ejerne og brugerne af de ejendomme, som er omfattet af lokalplanen, men en lokalplan indebærer

11. februar 2010

J.nr.: 1021-146

Eksp.nr.: 47317

SSH-EKN

Side 11 af 14

⁵ Vejledning om bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg, december 2007.

⁶ Sagen vedrørte en klage over Vejle Kommunes afgørelse af 28. januar 2009 om afslag på godkendelse af projektforslag om etablering af biomassefyret kedelcentral. Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: www.ekn.dk

ikke en handlepligt for hverken ejerne eller brugerne. Ved fremtidige dispositioner over en ejendom, der er omfattet af lokalplanen, skal planens retningslinier dog overholdes, medmindre der meddeles dispensation herfra i medfør af planlovens regler. Der henvises i den forbindelse til bogen "Lov om planlægning med kommentarer" af Anne Birte Boeck, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2. oplag, 2002 side 131 ff. Da en godkendt kommuneplan ikke er bindende for ejerne af de områder, der er omfattet af planen, og da kommuneplanforslagets udlægning af arealområdet på nuværende tidspunkt ikke har udmøntet sig i en lokalplan eller i konkrete projekter for udbygningen af området inden for den nærmeste fremtid, finder Energiklagenævnet ikke, at der er et efterfølgende planlagt varmebehov for de områder, der er omfattet af kommuneplanforslaget. Energiklagenævnet finder således, at det for tiden er usikkert om, og i givet fald hvornår, det vil være nødvendigt at varmesforsyne de omhandlede områder. En udvidelse af varmeproduktionskapaciteten ses derfor ikke at være nødvendig af denne årsag. Energiklagenævnet har herved ikke haft anledning til at tage stilling til, hvorledes situationen vil se ud, hvis Nyborg Kommunes Forslag til Kommuneplan 09 og en eventuel lokalplan efterfølgende godkendes.

11. februar 2010

J.nr.: 1021-146

Eksp.nr.: 47317

SSH-EKN

Side 12 af 14

Energiklagenævnet finder på denne baggrund, i lighed med nævnets tidligere afgørelse af 15. december 2008, at projektforslaget ikke opfylder kravet om, at den udvidede varmeproduktionskapacitet er nødvendiggjort af et øget fremtidigt varmebehov. Projektforslaget opfylder således ikke betingelserne i projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, som bestemmelsen fortolkes i vejledningen til projektbekendtgørelsen og Energiklagenævnets praksis, for, at kommunalbestyrelsen kan godkende varmeproduktion baseret på CO₂-afgiftsfrit brændsel i et område, der forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraftvarmeanlæg. Energiklagenævnet har derfor ikke hjemmel til at stadfæste Nyborg Kommunes afgørelse af 10. april 2008 om godkendelse af projektforslaget.

Energiklagenævnet bemærker i den forbindelse, at der er nævnets vurdering, at flertallet af de danske varmekærker er fuldt udbygget, således at en væsentlig del af værkernes nyttilslutninger stammer fra områder, der er blevet udlagt til nye boligområder for år tilbage. En ny varmecentral planlægges og opføres som udgangspunkt ikke umiddelbart efter, at en kommunalbestyrelse har godkendt, at et nyt område skal fjernvarmesforsynes. Nyborg Forsynings projektforslag må anses for at falde indenfor dette forhold. Det er herefter nævnets vurdering, at anvendelsesområdet for projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, vil være begrænset.

Energiklagenævnet bemærker endvidere, at det, med forbehold for at beregningerne i projektforslaget er korrekte, er nævnets vurdering, at projektforslaget har en positiv samfundsøkonomi. Projektforslaget har endvidere en miljømæssig fordel. Hertil kommer, at projektforslaget har en positiv selskabsøkonomi. Det er på denne baggrund nævnets vurdering, at en gennemførelse af projektet ville være hensigtsmæssig. Det er således nævnets umiddelbare vur-

dering, at, såfremt betingelserne i projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, havde været opfyldte, ville alle øvrige forhold tale for projektets gennemførelse. Energiklagenævnet har ved sin vurdering af projektforslaget forudsat, at der er en positiv samfundsøkonomi. Energiklagenævnet har dog ikke foretaget en fuldstændig gennemberegning af projektforslaget i henhold til projektbekendtgørelsens § 24, idet projektforslaget allerede på baggrund af betingelserne i bekendtgørelsens § 15, stk. 4, ikke kan godkendes.

Da betingelserne i projektbekendtgørelsens § 15, stk. 4, ikke er opfyldte, har Energiklagenævnet, som anført ovenfor, ikke hjemmel til at godkende projektforslaget. Projektforslaget kan herefter alene godkendes, hvis Energistyrelsen i henhold til projektbekendtgørelsens § 28 meddeler dispensation fra projektbekendtgørelsens § 15 om brændselsvalg. En sådan dispensation ses ikke at foreligge. En dispensation kræver ansøgning fra den kommune, der skal godkende projektforslaget, dvs. Nyborg Kommune. En eventuel dispensationsansøgning skal indgives til Energistyrelsen.

Herefter stadfæstes Energiklagenævnets afgørelse af 15. december 2008 om ophævelse af Nyborg Kommunes afgørelse af 10. april 2008 om godkendelse af projektforslag for etablering af et biomassebaseret kedelanlæg og transmissionsledning til forsyning af Ullerslev Fjernvarme.

Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnets afgørelse af 15. december 2008 stadfæstes.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 1. februar 2010 og har efterfølgende været behandlet ved skriftlig votering i Energiklagenævnet.

Afgørelsen er truffet af Energiklagenævnet i henhold til § 26 i lov om varmforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 med senere ændringer.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

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

11. februar 2010

J.nr.: 1021-146

Eksp.nr.: 47317

SSH-EKN

Side 13 af 14

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

P. N. V.

Poul K. Egan
Nævnshoved

11. februar 2010

J.nr.: 1021-146

Eksp.nr.: 47317

SSH-EKN

Side 14 af 14

/ Signe Sara Hildebrandt
Fuldmægtig