

# Notat

Sagsansvarlig  
**Pernille Aagaard Truelsen**  
Partner, advokat (L), ph.d.

Sagsbehandler  
**Asgar Janfelt**  
Partner, advokat

Åboulevarden 49C, 4. sal  
8000 Aarhus C

+45 86 18 00 60  
+45 25 29 08 43

Sagsnr. 13861

aj@energiogmiljo.dk  
www.energiogmiljo.dk

CVR-nr. 27078672

29. marts 2019

## Vedr. forudsætninger for lukning af Svendborg Kraftvarmeværk

### 1. Indledning og sammenfattende konklusion

Svendborg Kommune har bedt Advokatfirmaet Energi & Miljø om et notat, der belyser, hvad der skal til, for at Svendborg Kraftvarmeværk kan lukkes i 2021 eller 2024 ud fra nuværende eller alternative scenarier, hvis der er et politisk ønske herom.

En nedlæggelse af Svendborg Kraftvarmeværk forudsætter et godkendt projekt i medfør af den såkaldte projektbekendtgørelse. Spørgsmålet er derfor, om kommunen inden for rammerne af projektbekendtgørelsen vil kunne godkende et projekt, der går ud på at lukke Svendborg Kraftvarmeværk i 2021 eller 2024.

Projektbekendtgørelsen indeholder et almindeligt krav om positiv samfundsøkonomi, som betyder, at kommunen kun kan godkende projektet, hvis det er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.

Vi må efter en gennemgang af de foretagne samfundsøkonomiske beregninger lægge til grund, at en lukning af Svendborg Kraftvarmeværk i 2021 eller 2024 vil indebære et samfundsøkonomisk *underskud* på mindst 131 mio. kr.

Beregningerne forudsætter imidlertid, at fortsat drift af Svendborg Kraftvarmeværk overhovedet må anses for et relevant scenarie i projektbekendtgørelsens forstand.

Svendborg Kraftvarmeværk vil efter det oplyste således alene kunne videreføres med fortsat drift efter 2024, hvis der afholdes de nødvendige investeringer i en levetidsforlængelse af værket ud over dette tidspunkt.

Levetidsforlængelsen vil efter alt at dømme formentlig kræve en ny projektgodkendelse i sig selv. En sådan projektgodkendelse vil efter vores vurdering igen forudsætte, at Energistyrelsen i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 50 b godkender, at det fornødne affaldsgrundlaget er til stede i det område, hvorfra anlægget skal aftage affald. Det relevante område vil ifølge Miljøstyrelsens seneste ressourceplan for affaldshåndtering 2013-2018 sige Danmark som helhed.

I en tid med faldende affaldsmængder er det ikke sikkert, at Energistyrelsens godkendelse vil blive meddelt, da formålet med miljøbeskyttelseslovens § 50 b netop er at undgå fejlinvesteringer i for stor affaldsforbrændingskapacitet regionalt og på landsplan.

Kun hvis Energistyrelsen godkender affaldsgrundlaget eller udtaler sig positivt herom, vil fortsat drift af Svendborg Kraftvarmeværk herefter fortsat skulle anses for et relevant scenarie.

Er det til gengæld tilfældet, vil kommunen som udgangspunkt ikke kunne godkende et projekt for lukning af værket i 2021 eller 2024, da projektet efter konkret vurdering ikke vil kunne anses for det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt. Vi lægger som nævnt herved til grund, at projektet vil udvise et samfundsøkonomisk underskud på mindst 131 mio. kr.

Projektet vil herefter alene kunne godkendes, hvis Energistyrelsen meddeler dispensation hertil. En dispensation forudsætter, at der foreligger et særligt tilfælde.

Det betyder ikke nødvendigvis, at projektets samfundsøkonomi skal være positiv. Hvis det samfundsøkonomiske resultat imidlertid er negativt, skal projektet så meget desto mere tilgodesee de andre hensyn, som varmforsyningslovens formålsbestemmelse også nævner udover de rent samfundsøkonomiske.

Svendborg Kommune vil i den forbindelse kunne henvise til de miljøhensyn, som en lukning af Svendborg Kraftvarmeværk må antages at fremme i forhold til kommunens affaldshåndtering.

Et muligt problem er dog i den forbindelse, at lukningen efter det oplyste faktisk vil medføre en øget CO<sub>2</sub>-udledning, hvis den manglende affaldsvarme i Svendborg skal produceres på varmepumpe, mens affaldet i Odense vil fortrænge andet CO<sub>2</sub>-lavholdigt brændsel i form af halm eller affald.

Varmeforsyningslovens formålsbestemmelse nævner herudover forsyningsikkerhed og samproduktion af el og varme.

I forhold til sidstnævnte vil kommunen som begrundelse for en dispensation eventuelt kunne pege på, at varmen fra affaldsforbrændingsanlægget i givet fald vil skulle erstattes med varme fra en elbaseret varmepumpe.

Herved tilgodeses hensynet til samproduktion af el og varme, da varmepumpen efter det oplyste vil muliggøre en rentabel udnyttelse af Svendborg Fjernvarmes eksisterende kraftvarmeanlæg.

En lukning af Svendborg Kraftvarmeværk vil således *enten* forudsætte:

- At en videreførelse af Svendborg Kraftvarmeværk ikke anses for et relevant scenarie, fordi levetidsforlængelsen må antages at kræve en ny projektkendelse i sig selv, og Energistyrelsen må forventes ikke at ville godkende affaldsgrundlaget efter miljøbeskyttelseslovens § 50 b

*eller*

- At Energistyrelsen meddeler en dispensation fra projektbekendtgørelsens krav om positiv samfundsøkonomi, hvilket eventuelt vil kunne begrundes i miljøhensyn eller i hensynet til samproduktion af el og varme.

## **2. Baggrund**

### **2.1. Grundlaget for vores vurdering**

Vi har fra kommunen modtaget følgende materiale til brug for vores vurdering:

- Aftale af 25. januar 2008 mellem Svendborg Kommune og Svendborg Fjernvarmecentral A.M.B.A. om levering af varme fra affaldsforbrændingsanlægget
- Energiplan Fyn – Rammeplan fra oktober 2016
- Resumérapport af 26. februar 2018 vedrørende teknisk og økonomisk vurdering af en levetidsforlængelse af Svendborg Kraftvarmeværks anlæg, som er udarbejdet af COWI for Svendborg Kraftvarmeværk A/S
- Notat af 15. januar 2019 vedrørende samfundsøkonomiske beregninger for skrotning af Svendborg Kraftvarmeværk, som er udarbejdet af COWI for Svendborg Kraftvarme A/S ("Svendborg Kraftvarme")
- Projektforslag af 13. marts 2019 for etablering af eldrevet luft-/vandvarmepumpe på Bodøvej 13, Svendborg, som er udarbejdet af DFP for Svendborg Fjernvarme A.m.b.a. ("Svendborg Fjernvarme")
- Notat af 13. marts 2019 vedrørende sammenligning af klimaforhold ved eventuel lukning af affaldsforbrændingen på Svendborg Kraftvarmeværk eller fortsat drift samt importeret affald, som er udarbejdet af PlanEnergi for Svendborg Kommune

## 2.2. Kommunens varmeplanlægning

Kommunens relevante varmeplanlægning på området omfatter navnlig Energiplan Fyn, hvoraf bl.a. fremgår:

*"Der er to affaldsforbrændingsanlæg på Fyn, et stort i Odense og et lille i Svendborg, som begge leverer varme til fjernvarmenet. En større modellering af de fynske affaldsstrømme samt vurdering af alternative systemer og teknologier mhp. optimering af fremtidens affaldshåndtering pågår og forventes afsluttet med udgangen af august 2015.*

[...]

### **Affaldsforbrænding**

*Det vil være en mulighed, at affaldsforbrænding på sigt prioriteres til fjernvarmeforsyning alene, idet el-produktion fra affald fremover bliver mindre attraktiv, fordi den er relativt uflexibel, mens varmekilder til fjernvarme efterspørges på det store net, se også afsnittet om affald.*

[...]

### **Anbefalinger for Fynsværket og Fjernvarme Fyn**

*Arbejdet med Rammeplanen har afdækket nogle områder, som Fjernvarme Fyns strategiske planlægning med fordel kan inddrage. Følgende hensyn og muligheder er således fundet aktuelle i regi af Rammeplanen:*

*Anvendelse af affaldsforbrændingsanlægget [dvs. Fynsværket], herunder muligheden for at omlægge til ren varmedrift og stabilisering og sæsonlagring af brændbart affald fra sommer til vinter.*

[...]

### **Kildesortering i husstanden eller automatiseret central sortering?**

*Et af de store spørgsmål for affaldssektoren fremover er, i hvor høj grad affaldet skal kildesorteres, dvs. sorteres i flere fraktioner af brugerne selv i husstanden, eller i hvor høj grad det kan sorteres automatisk på et centralt anlæg. Der er fordele og ulemper ved begge dele, og en entydig afklaring er ikke tilvejebragt endnu, men der arbejdes fortsat på det.*

[...]

*Restfraktionen, som til slut skal brændes, vurderes fremover at udgøre omkring halvdelen i runde tal, når bioaffaldet og den genanvendelige del er sorteret fra. I fremtidens energisystem bliver det mindre attraktivt at producere el kontinuert, og det bliver i stigende grad relevant at have en ressource til fjernvarme, når de store kraft/varmeværkers produktion aftager. Derfor kan det blive interessant at kunne producere ren varme ud fra denne del af affaldet ligesom det måske kan vise sig relevant at kunne gemme den fra sommer til vinter. Hvis den skal gemmes, er det nødvendigt at stabilisere den, så affaldet ikke ligger og forrådner med udledning af drivhusgasser og lugt til følge. Det betyder igen, at en central sortering, hvor den biologiske del af affaldet tages ud, kan blive relevant alene af hensyn til at kunne lagre det brændbare affald.*

*”Dette forhold påvirker hele spørgsmålet om kildesortering og central sortering, og det ligger ikke nogen endelig afklaring af det endnu.”*

Kommunen er efter det oplyste ikke i besiddelse af en projektgodkendelse eller en konkret forudsætningskrivelse mv., der omhandler etableringen af Svendborg Kraftvarmeværk som sådan.

### 2.3. Varmeleveringsaftalen

Varmeleveringsaftalen indeholder bl.a. følgende bestemmelser om prioritering af affaldsvarmen samt parternes leverings- og aftaleforpligtelser og aftalens løbetid:

*”2.1.2. I den i 2.1.1 nævnte aftale om virksomhedsoverdragelse er i § 9 følgende aftale om prioritet for Affaldsforbrændingsanlægget:*

*’Affaldsanlægget har 1. prioritet til levering af varme. I sommermånederne maj til september (incl.) er der normalt ikke behov for supplerende varmforsyning fra gasmotoranlægget. Hvis gasmotoranlægget skal træde i funktion som følge af stand by aftale for opregulering, kan det være nødvendigt efter opfyldning af akkumuleringstanken, at yderligere varmeproduktion fra gasmotoranlægget skal have 1. prioritet. Svendborg Fjernvarmecentral A.M.B.A. skadesløsholder affaldsanlægget for den herved fortrængte varmeproduktion og eventuel ekstra udgift til nedkøling’*

*[...]*

### **3. Leverings- og aftaleforpligtelser**

3.1 *Aftalen træder i kraft med skæringsdag den 1. januar 2008.*

3.1.1 *Svendborg Kommune forpligter sig til at levere hele den varme, der produceres af Affaldsforbrændingsanlægget, og som kan aftages af Svendborg Fjernvarme, dog undtaget varme til eget forbrug.*

3.1.2 *Svendborg Fjernvarme forpligter sig tilsvarende til at aftage den i 3.1.1 nævnte ydelse.*

*[...]*

### **9. Løbetid og opsigelse**

9.1 *Aftalen kan opsiges med 3 års skriftligt varsel til ophør med udgangen af et kalenderår, jfr. dog punkt 9.2.*

9.2 *Aftalen kan dog ti0064ligst ophøre 16 år efter dens indgåelse. Parterne har til hensigt at fortsætte kontrakten udover uopsigelsesperioden, forudsat dette er teknisk og økonomisk fordelagtigt for parterne.*

9.3 *Såfremt parterne er enige herom, kan aftalen ophøre til et andet tidspunkt, medmindre offentlige myndigheder med hjemmel hertil modsætter sig dette.”*

Vi har ikke modtaget yderligere oplysninger til belysning af at status for aftalens eventuelle videreførelse i 2024.

#### 2.4. Samfundsøkonomiske og miljømæssige vurderinger

Vi har i det følgende forholdt os til de scenarier, som er belyst i COWI's notat af 15. januar 2019, DFP's projektforslag af 13. marts 2019 og PlanEnergis notat af 13. marts 2019, og som forudsætter, at Svendborg Kraftvarmeværk ("SKV") nedlægges i henholdsvis 2021 eller 2024.

Vurderingen af de to scenarier i dette materiale kan skematisk sammenfattes således:

Scenarie/vurdering	SKV nedlægges 2021	SKV nedlægges 2024
COWI	<p>Scenariet er vurderet over en 20-årig beregningsperiode fra 2021-2040, hvor en nedlæggelse af SKV kombineret med etablering af en 25 MW varmepumpe sammenlignes med en reference baseret på fortsat drift af SKV.</p> <p>Nedlæggelsen af SKV kombineret med etablering af varmepumpen vurderes i forhold til fortsat drift af SKV at medføre et samfundsøkonomisk underskud på 346 mio. kr.</p>	<p>Scenariet er vurderet over en 20-årig beregningsperiode fra 2025-2044, hvor en nedlæggelse SKV med eller uden samtidig etablering af en varmepumpe på 25 MW sammenlignes med en reference baseret på fortsat drift af SKV.</p> <p>Hvis varmen fra LKV alene skal erstattes med varme fra Svendborg Fjernvarmes eksisterende anlæg, vurderes nedlæggelsen at indebære et samfundsøkonomisk underskud på 413 mio. kr. i forhold til referencen.</p> <p>Det samfundsøkonomiske underskud reduceres til 315 mio. kr., hvis nedlæggelsen af LKV kombineres med etableringen af en varmepumpe på 25 MW.</p> <p>COWI anfører ved opgørelsen af den forudsatte affaldsmængde på 50.000 tons at have taget hensyn til udsortering allerede. Først ved indregning af en affaldsmængde på 40 pct. heraf vil varmepumpealternativer dog være marginalt bedre end fortsat drift af SKV.</p>

		<p>Opgørelsen af de samfundsøkonomiske omkostninger ved fortsat drift af Svendborg Kraftvarmeværk er opgjort på baggrund af resumérapporten af 26. februar 2018, hvor de samlede omkostninger til vedligehold og reinvesterings ved en levetidsforlængelse af værket fra 2025-2039 igen er opgjort til 162 mio. kr.</p>
<b>DFP</b>	Ikke vurderet.	<p>Scenariet er vurderet over en 20-årige betragtningsperiode fra 2019-2039 i kombination med en reference baseret på Svendborg Fjernvarmes eksisterende produktionsanlæg og projektforslaget, hvor der etableres et eldrevet varmepumpeanlæg på 15 MW.</p> <p>En nedlukning af SKV i 2024 vurderes i forhold til referencen med de eksisterende anlæg at medføre et samfundsøkonomisk underskud på 271 mio. kr.</p> <p>Det samfundsøkonomiske underskud ved en lukning i forhold til referencen reduceres til 131 mio. kr., hvis lukningen kombineres med etableringen af den i projektforslaget omhandlede varmepumpe.</p>
<b>PlanEnergi</b>	Ikke vurderet.	<p>Scenariet er vurderet i forhold til CO<sub>2</sub>-regnskabet for Svendborg og Odense, hvis SKV nedlægges, og der etableres en varmepumpe som omhandlet i Svendborg Fjernvarmes projektforslag.</p> <p>Resultatet er, at der sker en øget udledning af CO<sub>2</sub> ved at afbrænde affaldet i Odense i</p>

		<p>stedet for i Svendborg. Det skyldes, at den manglende affaldsvarme i Svendborg skal produceres på varmepumpe, mens affaldet i Odense vil fortrænge andet CO2-lavholdigt brændsel i form af halm eller affald.</p>
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 3. Retsgrundlaget

#### 3.1. Projektbekendtgørelsens godkendelseskrav

De nærmere regler om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg findes i projektbekendtgørelsen <sup>1</sup>.

Selve godkendelseskravet findes i bekendtgørelsens § 3, stk. 1, hvorefter projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, der er omfattet af bekendtgørelsens bilag 1, skal forelægges kommunalbestyrelsen (herefter kommunen) til godkendelse.

Godkendelsespligten gælder efter bekendtgørelsens bilag 1, pkt. 1.2, bl.a. ved opførelse, udvidelse og nedlæggelse af varmeproduktionsanlæg, herunder forbrændingsanlæg for affald, træ, halm m.v. og varmepumper til kombineret produktion af varme og køling.

Herudover kræves der efter bekendtgørelsens § 3, stk. 2, tillige projektgodkendelse for vedligeholdelses- og reparationsarbejder, der i væsentlig grad indebærer en forbedring af kollektive varmforsyningsanlægs drifts- og energioekonomi eller levetid. Dette er der i hvert fald tale om, hvis arbejdernes omkostninger overstiger 50 pct. af investeringsomkostningerne for en ny lignende enhed.

Ansøgningen om projektgodkendelse indsendes til kommunen i form af et projektforslag. De formelle krav til projektforslaget fremgår af bekendtgørelsens § 24, stk. 1. Projektforslaget skal efter § 24, stk. 1, nr. 10, navnlig være vedlagt en samfundsøkonomisk analyse af relevante scenarier.

#### 3.2. Forudsætninger for godkendelse, herunder krav om positiv samfundsøkonomi

Kommunen kan som udgangspunkt kun godkende et projekt, hvis projektet opfylder de forudsætninger, der fremgår af projektbekendtgørelsens kapitel 2. De relevante forudsætninger varierer alt efter, hvilken type projekt der er tale om.

Ved etablering af nye produktionsanlæg gælder f.eks. det såkaldte kraftvarmekrav i bekendtgørelsens § 12, stk. 1, hvorefter produktionsanlæg over 1 MW

<sup>1</sup> Bekendtgørelse nr. 1792 af 27. december 2018 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg.



som udgangspunkt skal indrettes som kraftvarmeanlæg, med mindre et rent varmeproducerende anlæg er samfundsøkonomisk mere fordelagtigt.

Derimod gælder der ikke nogen specifikke forudsætninger, hvis et eksisterende produktionsanlæg søges nedlagt. Her gælder således kun det almindelige krav om positiv samfundsøkonomi, jf. straks nedenfor.

Alle type projekter skal som udgangspunkt herudover opfylde det almindelige krav om positiv samfundsøkonomi, der følger af bekendtgørelsens § 27, stk. 3.

Kravet betyder, at kommunen kun kan godkende projektet, hvis det ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.

Kommunen skal i den forbindelse forholde sig til de relevante scenarier, som projektforslaget skal vedlægges en samfundsøkonomisk analyse af efter bekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 10.

Energiklagenævnet har i en nylig afgørelse af 11. marts 2019 (j.nr. 18/00189 og 18/00252) om Skanderborg Kommunes projektkendelse for udvidelse af et flisanlæg i Skanderborg udtalt følgende om, hvad der skal anses for relevante scenarier:

*"Efter Energiklagenævnets opfattelse vil et relevant scenarie altid være basis-situationen, dvs. en uændret fortsættelse af de eksisterende forhold, hvis dette i praksis er muligt. Herudover vil det efter Energiklagenævnets opfattelse komme an på en konkret vurdering af de enkelte tilfælde, hvad der må anses for relevante scenarier, dvs. hvilke alternative muligheder der er.*

*Efter Energiklagenævnets opfattelse må der ved den konkrete vurdering af, hvad der må anses for relevante scenarier i forbindelse med et projekts samfundsøkonomiske analyse, lægges vægt på, om det pågældende alternativ-scenarie har en vis realitet, herunder om gennemførelse af alternativscenariet synes at være en i praksis gennemførlig mulighed.*

[...]

*Det er Energiklagenævnets opfattelse, at der ved fastlæggelsen af relevante scenarier efter projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 10, 1. pkt., endvidere kan lægges vægt på, hvad der fremgår af kommunens varmeplanlægning, herunder den kommunale varmeplan. Den kommunale varmeplan kan således, på trods af at den ikke er retligt bindende, indgå som styringsredskab ved kommunens vurdering af konkrete varmeprojekter, herunder ved vurderingen af relevante scenarier efter projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 10, 1. pkt."*

I den konkrete sag fandt nævnet, at kommunen som et relevant scenarie burde have inddraget fortsat varmelevering via en eksisterende varmetransmissionsforbindelse fra Aarhus, som ganske vist var afbrudt, men relativt enkelt ville kunne genetableres. Det ændrede ikke ved nævnets vurdering, at parterne havde udfordringer med at blive enige om en aftale om fortsat varmelevering fra Aarhus, som parterne havde forhandlet om helt frem til tidspunktet for projektforslagets godkendelse. Projektgodkendelsen blev derfor ophævet.

Omvendt gav Energiklagenævnet i en anden afgørelse af 25. juni 2015 (j.nr. 1021-14-53-30) Norddjurs Kommune medhold i, at kommunen ikke burde have inddraget fortsat varmelevering fra Grenaa Kraftvarmeværk som et relevant alternativ til den ansøgte konvertering af Grenaa Forbrænding til biomasse. Den eksisterende varmeleveringsaftale var således opsagt, og nævnet anså det efter en konkret vurdering ikke for muligt, at der på civilretligt grundlag ville kunne indgås en leveringsaftale om fremtidig levering af den varmemængde, som projektforslaget omfattede.

### 3.3. Energistyrelsens dispensationsbeføjelse

Hvis et projekt ikke opfylder de relevante forudsætninger for godkendelse i projektbekendtgørelsens kapitel 3 eller det almindelige krav om positiv samfundsøkonomi i bekendtgørelsens § 27, stk. 3, vil kommunen som udgangspunkt ikke kunne godkende projektet, selvom der er politisk vilje til det.

Projektet vil i givet fald alene kunne godkendes med Energistyrelsens dispensation efter bekendtgørelsens § 31, stk. 1, som fastslår, at styrelsen i særlige tilfælde kan dispensere fra reglerne i bekendtgørelsen, eksempelvis ved udviklings- eller demonstrationsprojekter.

Ved Energistyrelsens behandling af dispensationsansøgninger indgår bl.a. overvejelser om forholdet til varmeforsyningslovens formålsbestemmelse, herunder samfundsøkonomien, om der er tale om miljøvenlig energi, og om der er tale om samproduktion af el og varme. En dispensation vil normalt være betinget af, at projektforslaget i særlig grad imødekommer et eller flere af disse forhold.

Energiklagenævnet har tilsluttet sig Energistyrelsens overordnede retningslinjer for vurderingen af dispensationsansøger med den tilføjelse, at dispensationsadgangen skal administreres på en sådan måde, at dispensation ikke reelt afskæres, jf. nævnets afgørelse af 3. juli 2008 (j.nr. 1021-1). Det fremgår også af denne afgørelse, at projektet ikke nødvendigvis skal være det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, hvis det i særlig grad til gengæld imødekommer andre hensyn.

### 3.4. Energistyrelsen godkendelse af affaldsgrundlaget efter miljøbeskyttelsesloven

Miljøbeskyttelseslovens § 50 b, stk. 1, indeholder et supplerende godkendelseskrav for affaldsforbrændingsanlæg, hvorefter kommunen kun må godkende

nye affaldsforbrændingsanlæg eller udvidelse af eksisterende affaldsforbrændingsanlæg i henhold til projektbekendtgørelsen, hvis Energistyrelsen<sup>2</sup> har godkendt, at det fornødne affaldsgrundlag er til stede i området, hvorfra anlægget forventes at modtage affald.

Bestemmelsen må antages også at finde anvendelse i de tilfælde, hvor et vedligeholdelses- eller reparationsarbejde på et eksisterende affaldsforbrændingsanlæg kræver projektgodkendelse efter projektbekendtgørelsens § 3, stk. 2.

I en tid med faldende affaldsmængder vil selv en levetidsforlængelse af et eksisterende anlæg således kunne medføre en overkapacitet på længere sigt, hvilket efter vores vurdering taler for, at miljøbeskyttelseslovens § 50 b også finder anvendelse i disse tilfælde.

Derimod fremgår det ikke, at Energistyrelsen også skal godkende affaldsgrundlaget ved værkets nedlæggelse. Det synes dog også at stemme med bestemmelsens formål. Bestemmelsen skal ifølge forarbejderne<sup>3</sup> således sikre, at der er tilstrækkeligt affald til stede i området, før det godkendes at opføre et nyt affaldsforbrændingsanlæg eller udvide et eksisterende affaldsforbrændingsanlæg. Formålet er i første række således at undgå fejlinvesteringer.

Af de oprindelige forarbejder fra 2005 fremgår det endvidere, at området, hvorfra anlægget forventes at modtage affald som udgangspunkt vil være den affaldsregion, hvor anlægget er beliggende. Det ville i Svendborg Kraftvarmeværks tilfælde på daværende tidspunktet sige Fyn.

Af Miljøstyrelsens seneste ressourceplan for affaldshåndtering 2013-2018 fremgår det imidlertid, at kapacitetsplanen for affaldsforbrænding i denne strategi ikke længere opdeler landet i affaldsregioner, men derimod nu tager udgangspunkt i Danmark som en helhed.

### 3.5. Spørgsmålet om aftagepligt

En projektgodkendelse for et givent varmeproduktionsanlæg medfører ikke i sig selv en aftagepligt for de fjernvarmeværker, produktionsanlægget skal forsyne.

Navnlig for affaldsforbrændingsanlæg vil en sådan aftagepligt dog eventuelt kunne indgå i projektgodkendelsen som et konkret fastsat vilkår.

I det konkrete tilfælde forstår vi, at det ikke har været muligt at tilvejebringe den oprindelige projektgodkendelse for Svendborg Kraftvarmeværk. Vi har derfor

---

<sup>2</sup> Godkendelsesbeføjelsen lå ved bestemmelsens tilblivelse i 2005 oprindeligt hos Miljøministeren (Miljøstyrelsen), men er efterfølgende overført til klima-, energi- og forsyningsministeren (Energistyrelsen).

<sup>3</sup> Forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse (Godkendelse af affaldsgrundlag ved nye affaldsforbrændingsanlæg og udvidelser af eksisterende affaldsforbrændingsanlæg) (L 138 – 2004/2).

heller ikke kunnet konstatere, om der gælder en sådan aftagepligt i medfør af projektgodkendelsen.

Normalt vil aftagepligten dog (også) være fastsat på civilretligt grundlag i den pågældende varmeleveringsaftale.

Hvis varmeleveringsaftalen ophører, vil aftagepligten rent civilretligt herefter ikke længere være gældende. Hvis fjernvarmeværket imidlertid kun har begrænsede muligheder for at substituere varmen fra affaldsforbrændingsanlægget med varme fra egne produktionsanlæg eller fra tredjepart, vil fjernvarmeværket dog kunne være nødt til at aftage affaldsvarmen under alle omstændigheder.

## **4. Vurdering**

### **4.1. Indledning**

En nedlæggelse af Svendborg Kraftvarmeværk forudsætter et godkendt projekt i medfør af projektbekendtgørelsen. Spørgsmålet er derfor, om kommunen inden for rammerne af projektbekendtgørelsen vil kunne godkende et projekt, der går ud på at lukke Svendborg Kraftvarmeværk i 2021 eller 2024.

Projektbekendtgørelsens § 27, stk. 3, indeholder et almindeligt krav om positiv samfundsøkonomi, som betyder, at kommunen kun kan godkende projektet, hvis det er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.

Efter en gennemgang af de samfundsøkonomiske beregninger som er udarbejdet af COWI for Svendborg Kraftvarmeværk A/S og af DFP for Svendborg Fjernvarme A.M.B, må vi lægge til grund, at en lukning af Svendborg Kraftvarmeværk 2024 vil indebære et samfundsøkonomisk *underskud* på mindst 131 mio. kr.

Det nøjagtige beløb afhænger af betragtningsperioden, og af om lukningen kombineres med etableringen af en varmepumpe, eller om affaldsvarmen skal erstattes med varme fra Svendborg Fjernvarmes eksisterende anlæg alene.

Til belysning af en lukning i 2021 foreligger der kun beregningerne udarbejdet af COWI for Svendborg Kraftvarmeværk A/S. Disse udviser et endnu større samfundsøkonomisk underskud på 346 mio. kr. selv i kombination med varmepumpealternativet.

### **4.2. Fastlæggelse af relevante scenarier**

Kommunen skal ved sin samfundsøkonomiske vurdering af projektet dog alene inddrage de scenarier, der må anses for relevante efter projektbekendtgørelsens § 24, stk. 1, nr. 10.

Udgangspunktet efter Energiklagenævnets praksis er, at et relevant scenarie altid vil være basissituationen, dvs. en uændret fortsættelse af de eksisterende

forhold, hvis dette i praksis er muligt. Endvidere kan der efter nævnets praksis lægges vægt på, hvad der fremgår af kommunens varmeplanlægning, herunder den kommunale varmeplan.

Svendborg Kommunes varmeplanlægning af relevans for spørgsmålet omfatter bl.a. Energiplan Fyn, der som en mulighed nævner, at affaldsforbrænding på sigt prioriteres til fjernvarmeforsyning alene, idet elproduktion fra affald fremover bliver mindre attraktiv. Det fremgår dog også, at dette navnlig overvejes i forhold til Fynsværket. Endvidere forventes den forbrændingsegnede restfraktion at blive mindre, når bioaffaldet og den genanvendelige del er sorteret fra.

Fastlæggelsen af de relevante scenarier beror som udgangspunktet på kommunens skønsmæssige vurdering, men er underlagt Energiklagenævnets prøvelse.

Med dette forbehold er det imidlertid vores vurdering, at den i varmeplanlægningen skitserede omprioritering af affaldsforbrændingen til ren varmeproduktion ikke udelukker fortsat drift af Svendborg Kraftvarmeværk som et relevant scenarie i sig selv, allerede fordi overvejelserne herom konkret vedrører Fynsværket og ikke Svendborg Kraftvarmeværk.

Det samme må efter vores vurdering antages at gælde den forventede reduktion i det forbrændingsegnede affald, da vi forstår, at denne er indregnet i COWI's samfundsøkonomiske beregninger allerede.

Endelig skal det nævnes, at Energiklagenævnet i praksis har accepteret udelukkelsen af en eksisterende varmeforsyning som et relevant scenarie, hvis det ikke er muligt at indgå en aftale om den nødvendige varmeleverance på civilretligt grundlag.

Den eksisterende varmeleveringsaftale mellem Svendborg Kraftvarmeværk og Svendborg Fjernvarme ophører ved udgangen af 2023. Vi har imidlertid ikke modtaget oplysninger fra kommunen, som indikerer at en forlængelse af aftalen ligefrem skulle være umulig. Det skal hertil bemærkes, at Energiklagenævnet i et andet tilfælde ikke ville udelukke videreførelsen af den eksisterende varmeforsyning som relevant scenarie, blot fordi parterne havde udfordringer med at blive enige om en ny aftale.

Det er således ikke i sig selv tilstrækkeligt for at udelukke fortsat varmeforsyning fra Svendborg Kraftvarmeværk som et relevant scenarie, at den eksisterende varmeleveringsaftale mellem Svendborg Kraftvarmeværk og Svendborg Fjernvarme ophører ved udgangen af 2023.

Hverken indholdet af kommunens varmeplanlægning i form af Energiplan Fyn eller aftalens ophør ved udgangen af 2023 udelukker efter vores vurdering således fortsat drift af Svendborg Kraftvarmeværk som relevant scenarie på det foreliggende grundlag.

#### 4.3. Affaldsgrundlagets betydning ved en eventuel levetidsforlængelse

Derimod vil den levetidsforlængelse af Svendborg Kraftvarmeværk fra 2025-2039, som COWI's beregninger er baseret på, formentlig kræve en ny projektkendelse i sig selv.

En ny projektbekendtgørelse vil efter projektbekendtgørelsens § 3, stk. 2, således være nødvendig, hvis levetidsforlængelsen må antages i væsentlig grad at indebære en forbedring af kollektive varmeforsyningsanlægs drifts- og energioekonomi eller levetid.

Denne vurdering beror i første række på Svendborg Kommune skøn som varmeplanmyndighed. Det gælder også, selvom omkostningerne i forbindelse med levetidsforlængelsen ikke overstiger 50 pct. af investeringsomkostningerne for en ny lignende enhed efter formodningsreglen i bekendtgørelsens § 3, stk. 2.

Videreførelsen af Svendborg Kraftvarmeværk som relevant scenarie vil antageligvis da endvidere forudsætte, at Energistyrelsen godkender affaldsgrundlaget for værkets fortsatte drift efter miljøbeskyttelseslovens § 50 b, stk. 1.

Svendborg Kommune vil til belysning heraf enten kunne anmode Svendborg Kraftvarme om et projektforslag for levetidsforlængelsen af værket med henblik på Energistyrelsens eventuelle godkendelse af affaldsgrundlaget efter miljøbeskyttelseslovens § 50 b, stk. 1, eller anmode Energistyrelsen om en vejledende udtalelse herom.

#### 4.4. Endelig samfundsøkonomisk vurdering

Kun hvis Energistyrelsen godkender affaldsgrundlaget eller udtaler sig positivt herom, vil fortsat drift af Svendborg Kraftvarmeværk antageligvis herefter fortsat skulle anses for et relevant scenarie.

Er det til gengæld tilfældet, vil kommunen som udgangspunkt ikke kunne godkende et projekt for lukning af værket i 2021 eller 2024, da projektet efter konkret vurdering ikke vil kunne anses for det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt efter projektbekendtgørelsens § 27, stk. 3. Vi lægger som nævnt herved til grund, at projektet vil udvise et samfundsøkonomisk underskud på mindst 131 mio. kr.

#### 4.5. Energistyrelsens dispensationsadgang

Projektet vil herefter alene kunne godkendes, hvis Energistyrelsen meddeler dispensation hertil efter bekendtgørelsens § 31, stk. 1. En dispensation forudsætter, at der foreligger et særligt tilfælde. Som eksempel herpå nævner bestemmelsen udviklings- eller demonstrationsprojekter.

Det følger af Energiklagenævnets praksis, at det ikke i sig selv er til hinder for en dispensation, at projektet ikke kan anses for det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt. Projektet skal imidlertid så i særlig grad tilgodese de øvrige

hensyn, som også fremgår af varmforsyningslovens formålsbestemmelse, herunder miljøvenlig energi eller samproduktion af el og varme.

Svendborg Kommune vil i den forbindelse kunne henvise til de miljøhensyn, som en lukning af Svendborg Kraftvarmeværk må antages at fremme i forhold til kommunens affaldshåndtering.

Et muligt problem er dog i den forbindelse, at lukningen efter det oplyste faktisk vil medføre en øget CO<sub>2</sub>-udledning, hvis den manglende affaldsvarme i Svendborg skal produceres på varmepumpe, mens affaldet i Odense vil fortrænge andet CO<sub>2</sub>-lavholdigt brændsel i form af halm eller affald.

Varmeforsyningslovens formålsbestemmelse nævner herudover forsyningssikkerhed og samproduktion af el og varme.

I forhold til sidstnævnte vil kommunen som begrundelse for en dispensation eventuelt kunne pege på, at varmen fra affaldsforbrændingsanlægget i givet fald vil skulle erstattes med varme fra en elbaseret varmepumpe.

Herved tilgodeses hensynet til samproduktion af el og varme, da varmepumpen efter det oplyste vil muliggøre en rentabel udnyttelse af Svendborg Fjernvarmes eksisterende kraftvarmeanlæg.

Aarhus, den 29. marts 2019

Asger Janfelt