



Sendt pr. e-mail til følgende modtagere:

Svendborg Kommune v/Lene Jultved, lene.jultved@svendborg.dk

Svendborg Fjernvarme, info@svendborgfjernvarme.dk

Svendborg Kraftvarme, kraftvarme@svendborg.dk

Kontor/afdeling

Center for Forsyning

Dato

07-11-2022

J nr. 2022 - 14737

MLDL/ACM/SNRD/MNN/WKKV

Afgørelse – Svendborg Kommunes ansøgning om dispensation fra projektbekendtgørelsens §§ 6 og 19, stk. 2, til godkendelse af projektforslag om nedlæggelse af Svendborg kraftvarmeværk (affaldsforbrændingsanlæg)

Indledning

Svendborg Kommune har den 5. maj 2022 anmodet Energistyrelsen om dispensation fra §§ 6 og 19, stk. 2, i projektbekendtgørelsen. Svendborg Kommune ønsker dispensation fra bekendtgørelsens krav om, at kun det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt kan godkendes, således at kommunalbestyrelsen kan godkende projektforslag for "Nedlæggelse af Svendborg Kraftvarme P/S" (herefter "projektforslaget" og "SKV"), selvom projektet ifølge Svendborg Kommune ikke er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.

Energistyrelsen kan i særlige tilfælde efter § 23, stk. 1, i projektbekendtgørelsen dispensere fra reglerne.

Energistyrelsen er gennem medierne blevet opmærksom på, at SKV sælges til Svendborg Fjernvarme (herefter SFV). Da Svendborg Kommune imidlertid ikke har trukket dispensationsansøgningen tilbage, træffer Energistyrelsen afgørelse efter det ansøgte.

Afgørelse

Ansøgning om dispensation fra §§ 6 og 19, stk. 2, i projektbekendtgørelsen imødekommes, jf. § 23, stk. 1.

Energistyrelsen bemærker, at styrelsen ikke herved har taget stilling til, om projektet kan godkendes af kommunalbestyrelsen i henhold til projektbekendtgørelsens øvrige regler eller anden lovgivning i øvrigt, herunder lov om miljøbeskyttelse, se nedenfor i afsnittet "Begrundelse".

Energistyrelsen

Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

Niels Bohrs Vej 8
6700 Esbjerg

T: +45 3392 6700
E: ens@ens.dk

www.ens.dk

Sagsfremstilling

Baggrund

Svendborg Kommune anmoder Energistyrelsen om dispensation fra projektbekendtgørelsens krav om det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, således at kommunen kan godkende projektforslag for nedlæggelse af det kommunalt ejede affaldsforbrændingsanlæg SKV. Baggrunden for anmodningen er, at projektforslaget ifølge Svendborg Kommune ikke er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt. Det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt ville opnås i alternativscenariet, hvor SKV fortsætter og SFV's store varmepumpe kan drives med egen gasmotordrift og elnetsdrift, jf. nedenfor.

Kommunalbestyrelsen har den 22. april 2022 besluttet at udskyde nedlæggelsen af SKV fra den 31. december 2022 til den 30. november 2023. Projektforslaget forventes ifølge det oplyste behandlet i løbet af sommeren 2022. Såfremt projektforslaget godkendes, tages der skridt til at nedlægge SKV fra 1. januar 2023.

Kommunen vurderer, at betingelserne i projektbekendtgørelsen er opfyldt, og at en godkendelse af projektforslaget er i overensstemmelse med de gældende varmeplanlægningsregler, såfremt der opnås dispensation fra Energistyrelsen.

Samfundsøkonomisk vurdering

COWI har udarbejdet projektforslaget for Svendborg Kommune i februar 2022. Projektforslaget omfatter både en nedlæggelse af SKV samt tilladelse til anvendelse af el som brændsel i SFV's nyetablerede varmepumpeanlæg. Denne sag vedrører alene nedlæggelsen af SKV.

Svendborg Kommune vurderer, at projektforslaget kan rumme en udskydelse af nedlæggelsen af SKV uden, at konklusionen for samfundsøkonomien ændres.

Projektforslaget er ifølge kommunen baseret på de samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger, som var gældende på det tidspunkt, hvor projektforslaget blev sendt til kommunen med henblik på godkendelse. Der er ikke foretaget samfundsøkonomiske beregninger med udgangspunkt i de seneste samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger, der blev offentliggjort d. 28. februar 2022, men kommunen forventer ikke, at dette vil ændre på den overordnede konklusion vedrørende det samfundsøkonomiske resultat.

Svendborg Kommune ønsker at gennemføre projektscenariet, hvor SKV nedlægges, og SFV's varmepumpe lovligt kan drives med såvel el fra elnettet som egen gasmotor.¹

¹ SFV har i 2019 fået godkendt et projektforslag for et varmepumpeanlæg, drevet af el produceret på naturgasdrevne gasmotorer. Selskabsøkonomisk har det vist sig at være en fordel også at kunne

Svendborg Kommune oplyser, at der i projektforslaget er gennemført beregninger for referencesituationen, alternativet og det ønskede projekt baseret på de af Energistyrelsen udmeldte samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger fra oktober 2019.

Svendborg Kommune oplyser, at det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt opnås via alternativscenariet, hvor SKV fortsætter, og SFVs store varmepumpe kan drives med el fra både egen gasmotor og elnettet. Bortset fra følsomhedsberegningen med ændret CO₂-værdi er det samfundsøkonomisk mest fordelagtigt med fortsat drift af SKV. Svendborg Kommune oplyser, at fordelene dog mindskes ved lavere affaldsmængder.

Svendborg Kommune har på baggrund af to advokatundersøgelser vurderet, at SFVs varmepumpe ikke lovligt har kunnet køre med el fra elnettet på grund af de fastsatte vilkår i gældende projektkodkendelse og projektforslag for etableringen af varmepumpen. Referencen i projektforslaget for lukningen af SKV har derved været en fortsættelse af SKV og drift af SFVs varmepumpe baseret på el fra egen gasmotor.

Der henvises til projektforslaget for yderligere informationer om den samfundsøkonomiske beregning, den energimæssige og den miljømæssige vurdering m.m.

Afbrænding af affald og afsætning til SFV

Ifølge det oplyste afbrænder SKV årligt ca. 48.000 – 51.000 tons affald afhængig af brændværdien. Beregningsteknisk svarer det til en årlig leverance af varme på 105 GWh varme og en årlig elproduktion på 20 GWh el.

Af årsrapporten for 2021 for SKV, der er offentligt tilgængelig, fremgår endvidere blandt andet, at der vedrørende affaldsmottagelse er indgået aftale med Vand og Affald A/S, ejet af Svendborg Kommune, samt en række omegnskommuner om modtagelse af husholdningsaffald. Aftalen med Svendborg Vand og Affald udløber med udgangen af 2023. For at sikre tilstrækkeligt brændsel, er der endvidere indgået aftaler om levering af importeret affald fra Tyskland og Italien, samt andet markedsaffald.

anvende el fra elnettet som drivmiddel i dette varmepumpeanlæg. SFV har derfor anmodet Svendborg Kommune om at godkende anvendelse af el fra elnettet som drivmiddel i deres varmepumpeanlæg. Varmepumpeanlægget blev taget i drift ultimo 2020. Projektforslaget for SFV er ikke omfattet af denne sag for Energistyrelsen.

Svendborg Kommune oplyser, at al varme fra SKV sælges til SFV. SFV har opsagt leveringsaftalen pr. 27. april 2020 med 3 års varsel til ophør af uopsigelighedsperiode, jf. årsrapporten fra 2021.

SKV leverer med en effekt på mellem 14-17 MW affaldsvarme til SFV afhængig af prisen på elproduktionen. Kommunen vurderer, at SFV med en samlet varmeproduktionskapacitet på ca. 95 MW, uden de fire biooliekedler, der generelt anvendes som spids- og reservelast (i alt ca. 148 MW), har tilstrækkelig kapacitet til at kunne sikre varmeforsyningssikkerheden uden leverancen fra SKV, når der sammenlignes med det gennemsnitlige effektbehov på ca. 50 MW i fjernvarmens forsyningsområde. Forsyningsområdet for SFV ændres ifølge det oplyste ikke i forbindelse med nedlæggelse af SKV.

Affaldsvarmepris og affaldstakster for SKV

Energistyrelsen har undersøgt niveauet for SKVs Affaldsvarmepris og takster, jf. BEATE.

Det ses, at SKVs affaldsvarmepris på landsplan har været den højeste og affaldstaksten samtidig den næsthøjeste, hvilket er hhv. ca. 24 % og 53 % højere end de vægtede gennemsnitlige priser i 2015-2019 (begge år inkl.). Ses alene på 2019 var SKV affaldsvarmepris og affaldstakst hhv. ca. 29 % og 59 % højere end de vægtede gennemsnitpriser. Med undtagelse af 2015 har SKV ligget på affaldsvarmeprisloftet i perioden, hvorved anlægget har påregnet den højest mulige affaldsvarmepris.

Af årsrapporten for 2021 fremgår dog, at [citeret]

"Forskellen kan forklares med meget høje elpriser samt større elproduktion, som har resulteret i væsentlig større indtægter ved salg af el end budgetteret, større indtægter som følge af at der er produceret mere varme samtidig med, at der har været færre produktionsomkostninger forårsaget af mindre omkostninger til den årlige revision. Endvidere er resultatet positivt påvirket af, at SKV er blevet omdannet fra et A/S til et P/S. Konsekvensen ved dette er, at der for hele regnskabsåret 2021 ikke skal betales skat, da SKV er underlagt gældende beskatningsregler for Svendborg Kommune. Der har i hele regnskabsåret været afregnet med en a'conto betaling for varme på 264 kr. pr. MWh. Varmetaksten er endeligt opgjort til en omkostningsbestemt varmepris på 242,31 kr. pr. MWh. Affaldstaksten er oprindelig opkrævet med 1275 kr. pr tons, men er nedjusteret til 470 kr. pr tons. Nedreguleringen er begrundet med det særdeles gode driftsresultat."

Selskabs- og brugerøkonomi

Det fremgår af projektforslaget, at der er et budgetteret underskud i 2023, som forventes finansieret via yderligere hensættelser genereret i 2022, således at

nedlæggelsen af SKV går i nul i 2024. Fremadrettet er der derfor ikke yderligere selskabsøkonomiske omkostninger for SKV. Det er ikke oplyst, om der foretages henlæggelser efter reglerne i varmforsyningsloven, som henhører under Forsyningstilsynets tilsyn.

Svendborg Kommune oplyser, at SKV vurderes at kunne lukkes uden at efterlade nævneværdig gæld for ejerne af SKV og med begrænsede økonomiske konsekvenser for fjernvarmebrugere i SFVs forsyningsområde. Den årlige merudgift ved nedlæggelse af SKV forventes ifølge det oplyste at udgøre 2,5 mio. kr. Energistyrelsen forstår, at der er tale om en merudgift – alt andet lige- i hele projektperioden.

Det oplyses, at der reelt ikke er den store forskel i varmeproduktionspriserne på varmepumperne inklusive drift og vedligehold – begge i størrelsesordenen ca. 190 – 200 kr./MWh, hvor varmeprisen fra SKV er oplyst til at udgøre 216 kr./MWh.²

Med de anvendte selskabsøkonomiske forudsætninger udgør meromkostningen ved nedlæggelse af SKV ifølge projektforslaget ca. 325 kr./år for et standardhus med et årligt varmeforbrug på 18,1 MWh i forhold til alternativscenariet. Niveaulet af de økonomiske konsekvenser for fjernvarmebrugere vil dog være påvirket af den fremtidige udvikling i el- og gaspriserne.

Der henvises til projektforslaget for yderligere informationer for så vidt angår de selskabs- og brugerøkonomiske beregninger.

Svendborg Kommunes begrundelse for dispensation

Svendborg Kommune oplyser, at en nedlæggelse af SKV bidrager til at realisere de ønskede mål omkring nedbringelse af affaldsforbrændingskapaciteten i Danmark, jf. *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi* fra juni 2020. Kommunen vurderer således, at anlægget kan nedlægges, uden at det får betydning for mulighederne for forbrænding af affald i Danmark.

Svendborg Kommune henviser til, at SKV er vurderet at være blandt de værker, som bør lukkes for at nedbringe forbrændingskapaciteten i Danmark, jf. KL's plan for kapacitetstilpasning af affaldsforbrændingssektoren. Selvom denne "tilpasningsplan" er annulleret, har kommunalbestyrelsen i Svendborg fastholdt beslutningen om at nedlægge SKV.

Det skyldes, at Svendborg Kommune ikke ønsker at drive anlægget men derimod at beskytte kommunens økonomi ved at nedlægge SKV. Svendborg Kommune

² Den omkostningsbestemte varmepris efter varmforsyningsloven. Den omkostningsbestemte varmepris er lavere end prisloftet, jf. Forsyningstilsynets beregning og udmeldelse

oplyser at bære en markant risiko som ejer af SKV ved at drive SKV videre i en mulig fremtid, hvor der sker en konkurrenceudsættelse af det forbrændingsegnede affald og med strengere miljøkrav til forbrændingsanlæg. Faldende affaldsmængder kan resultere i øgede driftsomkostninger på grund af uhensigtsmæssig drift, og strengere miljøkrav vil øge behovet for investeringer i anlægget. Dette vil betyde stigende varmepriser, hvor varmekonsumterne ved SFV er beskyttet via prisloft eller afregning via substitutionspris. Svendborg Kommune vil skulle dække fremtidige underskud, hvis omkostningerne ikke kan dækkes via affalds- og varmepriserne. Der henvises til afsnittet ovenfor omkring priserne på affald og varme.

Affaldsvarmen forventes primært, jf. projektforslaget, at blive erstattet af SFVs varmepumpe, som vil kunne udnyttes i langt højere grad, end hvad der er tilfældet i dag. Derved vil der ifølge kommunen ske en markant reduktion i lokal luftforurening og CO₂-udledning. Dette bidrager ifølge Svendborg Kommune også til sektorkobling i energisystemet, hvor der sker en øget elektrificering af varmeproduktionen baseret på energieffektive anlæg.

Nedlæggelsen af SKV giver ifølge kommunen også i højere grad mulighed for at udnytte overskudsvarme fra lokale erhvervsvirksomheder fremadrettet. Afgiftsreglerne og manglende varmeafdrag i sommerperioderne med dertilhørende bortkøling af varme fra SKV har tidligere gjort disse investeringer i udnyttelse af virksomhedernes overskudsvarme urentable. Svendborg Kommune har dog ikke indsendt beregninger herpå til Energistyrelsen.

Svendborg Kommune vurderer derudover, at der vil være samfundsøkonomiske gevinster ved at affaldsforbrændingen, og derved CO₂-kilder, centraliseres omkring affaldskraftvarmeværker, hvor der allerede er allokeret ressourcer til at planlægge de store investeringer i infrastruktur til CO₂-fangst.

Indsendelse af supplerende oplysninger

Svendborg Kommune har efter anmodning fra Energistyrelsen ved mail af 29. juni 2022 indsendt supplerende oplysninger til brug for Energistyrelsen vurdering af sagen.

Svendborg Kommune oplyser [citeret]:

"Den grønne skattereform

Med de nye udmeldinger fra regeringen, så vil CO₂ afgiften komme til at stige markant. Med en udledning af 22.000 tons CO₂/år fra anlægget, vil det have en stor betydning for anlæggets fremtidige økonomi.

Miljøkrav

Fra 3/12 2023 skal SKV leve op til en række nye miljøkrav. Dermed skal anlægget ombygges mht mindsket udledning af NOx-emissioner samt andre emissioner, hvilket vil kræve en investering på cirka 8 millioner kr., og belaste SKV's økonomi. Der skal være taget stilling til fremtiden for anlægget inden november 2022 for at kunne få tilladelser på plads, og få renoveret anlægget inden efteråret 2023.

Affaldsmængder

I fremtiden er der ingen garanti for, at SKV kan skaffe de affaldsmængder, som værket skal bruge for at holde udnytte kapaciteten, når det sker på markedsvilkår i en udbudsbaseret løsning. Der afbrændes cirka 49.000 tons affald/år på anlægget på nuværende tidspunkt. Cirka 22.000 tons af affaldsmængden er importeret affald, svarende til 45 %. Hvis det ikke er muligt at importere affald i fremtiden, eller at vinde udbud i Danmark på relevante affaldsmængder, vil grundlaget for affaldsforbrændingen bortfalde.

Virkningsgrad

SKV's anlæg har en lavere gennemsnitlig varmevirkningsgrad i forhold til f.eks. Fjernvarme Fyns anlæg primært pga. at der ikke er indbygget røggaskondensering. Fjernvarme Fyn har røggaskondensering og lukker røggassen ud ved en temperatur på ca. 17-20 °C. SKV sender røggassen ud ved en temperatur på ca. 60° og med ca. 100% mættet vanddamp.

Citater fra rapporten bag KL's dødsliste, tallene er brugt i udarbejdelsen af dødslisten:

Anlæg navn	Ovnlíne	Idriftår [Årstal]	Miljøgodkendt kapacitet Anlæg Total [ton / år]	Teknisk kap. [ton / time]	Årlig gennemsnits varmevirkningsgrad inkl. Bortkølet	Årlig gennemsnits el-virkningsgrad	Røggaskondensering	Varmepumpe
Fjernvarme Fyn	Ovnlíne 3	2000	289.000	19	105%	16%	Ja	Ja
Fjernvarme Fyn	Ovnlíne 1	1996		8	103%	13%	Ja	Ja
Fjernvarme Fyn	Ovnlíne 2	1996		9	102%	13%	Ja	Ja
Svendborg Kraftvarme	Ovnlíne 1	1999	54.000	6	71%	15%	Nej	Nej

Sammenligning af SKV og Fjernvarme Fyn, der er det nærmeste affaldsforbrændingsanlæg.

SKV har i år 2020 haft en varmevirkningsgrad på 80 % og i år 2021 69,5 %. SKV har i 2021 kørt fuldlast hen over sommeren pga. de høje elpriser. Dvs. at der i 2021 er produceret el på bekostning af varmeproduktion og bortkøling i sommerperioden.

Der har tidligere været foretaget beregninger på at installere røggaskondensering. Dette blev frafaldet, da SKV i forvejen producerer mere

varme i sommerperioden end Svendborg Fjernvarme kan aftage. Investeringen skulle oppebæres af Svendborg Fjernvarmes kunder, hvilket blev for dyrt, da den ekstra varme der ville blive produceret i sommermånederne ikke kan udnyttes.”

Svendborg Kommunes høring af berørte parter

Projektforslaget har ifølge det for Energistyrelsen oplyste været i høring i perioden fra den 24. februar 2022 til den 24. marts 2022.

FLOW Elnet A/S har den 18. marts 2022 bemærket følgende [citeret]:

”Svendborg Fjernvarme A.M.B.A har på adressen Bodøvej 13, nærmere betegnet Nordre Central, nettilsluttet en elkedel med i alt 25 MW el effekt og en varmpumpe med i alt 5 MW el effekt, til FLOW Elnets distributionsnet.

Både elkedel og varmpumpe er nettilsluttet med begrænset netadgang i det samme nettilslutningspunkt. Effektoptaget i nettilslutningspunktet er normalt begrænset til maksimalt 25 MW, når elkedel og varmpumpe drives af FLOW Elnet stationsreserve, som er en 25 MVA 60/10 kV transformer.

Med en nettilslutning med begrænset netadgang, vil der være risiko for at elkedel og varmpumpe kan nedreguleres, eller helt afbrydes til et effektoptag på 0 MW, i tilfælde af revision af elanlæg, eller fejl på distributionsnettet.

Svendborg Fjernvarme A.M.B.A kan dog sikre sig et helt eller delvist effektoptag fra distributionsnettet, ved betaling af tilslutningsbidrag fra 0 MW og til ønsket grundeffekt.

FLOW Elnet har bevilling til netvirksomhed i det berørte forsyningsområde og er således forpligtiget til at lade Svendborg Kraftvarme nedlægge. Med den igangværende elektrificering af samfundet, kan en begrænset netadgang for Svendborg Fjernvarme, blive en begrænsende faktor for varmeproduktionen på elkedel og varmpumpe, når der ønskes effektoptag fra distributionsnettet.”

SFV har ved e-mail af 21. april 2022 til FLOW Elnet A/S' bemærkninger bemærket, at emnet betyder, at SFV kan kobles af el-net i extreme situationer - som krig / naturkatastrofer m.m.

Høring

Energistyrelsens udkast til afgørelse har været sendt i høring hos de parter, der er nævnt indledningsvist i perioden 14.- 28. september 2022,

, herunder også med henblik på kommentering og verificering af sagens oplysninger.

Høringsbemærkninger

SKV har ved mail af 22. september 2022 oplyst ikke at have bemærkninger til udkastet.

SKV bemærker, at det fremgår af Energistyrelsens sagsfremstilling, at Energistyrelsen er bekendt med, at der er data og forudsætninger, som kan have ændret sig, siden ansøgningen om dispensation blev fremsendt, men at dette ikke, ud fra en samlet vurdering, har haft væsentlig indflydelse på forslag til afgørelse.

Svendborg Kommune har ved mail af 27. september 2022 oplyst ikke at have bemærkninger til udkastet.

Svendborg Kommune stiller dog det spørgsmål, om Energistyrelsens dispensation dækker det tilrettede projektforslag, jf. Energistyrelsens henstilling til, at kommunen opdaterer projektforslaget ift. faktiske priser og forward priser, samt laver en vurdering af varmforsynings sikkerheden, eller om Energistyrelsen vil skulle genbehandle dispensationen.

Energistyrelsen bemærker hertil, at Energistyrelsen har taget stilling til sagen, som den er forelagt Energistyrelsen, herunder på baggrund af de data der er anvendt i projektforslaget. Som det fremgår af denne afgørelse og af høringsudkastet, har Energistyrelsen ikke taget stilling til, om projektforslaget i øvrigt vil kunne godkendes af kommunen, idet det fortsat påhviler kommunalbestyrelsen ud fra en konkret vurdering at bedømme, om projektet samlet set opfylder kravene i projektbekendtgørelsen.

Yderlige bemærker Energistyrelsen, at styrelsen kun kan give dispensation til et konkret projektforslag. Hvis projektforslaget opdateres og derved ændres, gælder dispensationen således ikke for det ændrede projektforslag.

SFV ses ikke at have fremsendt bemærkninger til afgørelsesudkastet.

De modtagne høringssvar har således ikke givet Energistyrelsen anledning til at foretage ændringer i den endelige afgørelse.

Retsgrundlag

Varmeforsyningsloven

Varmeforsyningslovens formålsbestemmelse lyder:³

§ 1. Lovens formål er at fremme den mest samfundsøkonomiske, herunder miljøvenlige, anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand og inden for disse rammer at formindske energiforsyningsafhængighed af fossile brændsler.

[...]

Projektbekendtgørelsen

I medfør af bl.a. varmforsyningslovens § 3, stk. 2, og § 5, er projektbekendtgørelsen udstedt.⁴ Bestemmelserne i varmforsyningsloven citeres ikke.

Om kommunalbestyrelsens godkendelse m.v. af projektforslag, herunder kravet om positiv samfundsøkonomi fremgår bl.a. af bekendtgørelsen:

§ 3. Projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, der er omfattet af bilag 1, skal forelægges kommunalbestyrelsen til godkendelse.

Stk. 2. [...].

Stk. 3. Retlige og faktiske dispositioner til gennemførelse af et projekt må først foretages efter, at projektet er godkendt.

§ 6. Kommunalbestyrelsen skal anvende forudsætningerne i dette kapitel ved behandling af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg. Kommunalbestyrelsen skal desuden i overensstemmelse med § 1 i lov om varmforsyning og § 19, stk. 2, i denne bekendtgørelse sørge for, at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. dog § 9, § 14 og § 16, stk. 5.

§ 16. Ansøgning om godkendelse af projekter (projektforslag) for kollektive varmforsyningsanlæg skal være skriftlig og ledsaget af følgende oplysninger i det omfang, som er nødvendigt for kommunalbestyrelsens vurdering af projektet:

[...]

4) Fastlæggelse af forsyningsområde og varmebehov, fastlæggelse af hvilke tekniske anlæg, herunder ledningsnet, der påtænkes etableret eller ændret, og anlæggets kapacitet, energiform og -forbrug, forsynings sikkerhed og andre driftsforhold samt for affaldsforbrændingsanlæg forholdet mellem forbrændingskapaciteten og affaldsgrundlaget, jf. § 50 b i lov om miljøbeskyttelse eller regler udstedt i medfør heraf.

³ Bekendtgørelse nr. 2068 af 16. november 2021 af lov om varmforsyning med senere ændringer

⁴ Bekendtgørelse nr. 1794 af 2. december 2020 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1417 af 26. oktober 2022

[...]

9) Energi- og miljømæssige vurderinger samt samfunds- og selskabsøkonomiske vurderinger. Vurderingerne skal indeholde følsomhedsanalyser af konsekvenserne af de centrale parametre, herunder idriftsættelsestidspunkt, investeringsomkostninger og el- og brændselspriser m.v.

[...]

§ 19. Forinden kommunalbestyrelsen kan meddele godkendelse, skal kommunalbestyrelsen foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Vurderingen skal ske på baggrund af [...]

3) de samfundsøkonomiske analyser, der er nævnt i § 16, stk. 1, nr. 9 og 10, og

[...]

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal ved vurderingen påse, at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. dog § 9, § 14 og § 16, stk. 5. Kommunalbestyrelsen skal lægge de senest udmeldte forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet til grund (Samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger for energipriser og emissioner).

Stk. 3. [...] Kommunalbestyrelsen kan desuden til hver en tid beslutte, at projektansøger skal opdatere de i projektansøgningen anvendte beregningsforudsætninger.

[...]

Energistyrelsens adgang til at meddele dispensation er reguleret i projektbekendtgørelsens § 23:

§ 23. Energistyrelsen kan i særlige tilfælde dispensere fra reglerne i bekendtgørelsen, eksempelvis ved udviklings- eller demonstrationsprojekter.

Energistyrelsen har udstedt en vejledning til bekendtgørelsen, som kan læses på Energistyrelsens hjemmeside, hvortil der henvises.⁵ Vejledningen citeres ikke nærmere under dette afsnit.

Begrundelse

Energistyrelsen bemærker indledningsvist, at Energistyrelsen træffer afgørelse om dispensation efter det ansøgte. Energistyrelsen har kompetence til at træffe afgørelse i medfør af gældende regler.

⁵ https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Varme/vejledning_til_projektbekendtgørelsen_2021.pdf

Varmeforsyningslovens formål er at fremme den mest samfundsøkonomiske, herunder miljøvenlige, anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand og inden for disse rammer at formindske energiforsyningsafhængighed af fossile brændsler, jf. § 1, stk. 1.

Samfundsøkonomien er det overordnede kriterium. Miljømæssige og forsyningsmæssige forhold indregnes som en del af den samfundsøkonomiske vurdering af varmforsyningsprojekter.

Projektbekendtgørelsens krav om positiv samfundsøkonomi er en udmøntning af varmforsyningslovens formålsbestemmelse i § 1, stk. 1.

Projektbekendtgørelsen fastlægger de nærmere regler for, hvornår et projektforslag kan godkendes. Kommunalbestyrelsen kan således alene godkende et projektforslag, hvis projektforslaget opfylder betingelserne i projektbekendtgørelsen.

Det følger af projektbekendtgørelsens § 3, stk. 1, at projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, der er omfattet af bilag 1, skal forelægges kommunalbestyrelsen til godkendelse. Godkendelsespligtige projekter er blandt andet nedlæggelse af forbrændingsanlæg for affald. Det følger af § 3, stk. 3, at retlige og faktiske dispositioner til gennemførelse af et projekt først må foretages efter, at projektet er godkendt.

Det påhviler kommunalbestyrelsen som varmeplan- og godkendelsesmyndighed at vurdere, om projektet samlet set opfylder kravene i projektbekendtgørelsen, herunder om projektet er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. § 6 og § 19, stk. 2. Det er således kommunens ansvar at sikre, at projektet er fuldt oplyst, før kommunen kan træffe endelig afgørelse.

Af Energistyrelsens vejledning til bekendtgørelsens § 6, fremgår bl.a., at det følger af det almindelige proportionalitetsprincip, at kommunen er forpligtet til at vælge det mindst indgribende, men lovlige og tilstrækkelige middel til opnåelse af et ønsket resultat. Kommunalbestyrelsen kan således varetage hensyn til fx selskabs- og brugerøkonomi i forbindelse med kommunens behandling af et projektforslag efter varmforsyningsloven i situationer, hvor en samfundsøkonomisk vurdering ikke synes klart at tale for eller imod et projektforslag.

Det følger af projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, at Energistyrelsen i særlige tilfælde kan dispensere fra reglerne i bekendtgørelsen. Bestemmelsen nævner, at meddelelse af dispensation eksempelvis kan ske ved udviklings- og demonstrationsprojekter. Det er således ikke afgørende for dispensation, at der er tale om et udviklings- og demonstrationsprojekt, idet Energistyrelsens

dispensationsadgang ikke er begrænset hertil. Energistyrelsen har således også i andre særlige tilfælde mulighed for at meddele dispensation.

Energistyrelsen lægger indledningsvist til grund, at der ikke er tale om et projektforslag om et udviklings- eller demonstrationsprojekt, men om et projektforslag om nedlæggelse af et affaldsforbrændingsanlæg.

Energistyrelsen skal derfor vurdere, hvorvidt der konkret er tale om et særligt tilfælde.

Energistyrelsen – og Energiklagenævnet som rekursmyndighed – ses generelt at have anlagt en restriktiv tilgang ved vurderingen af, om der i en konkret sag kan meddeles dispensation.

Energistyrelsen har ikke tidligere taget stilling til, om der kan meddeles dispensation til lukning af et affaldsforbrændingsanlæg, herunder et anlæg som det aktuelle, der har været vurderet at være blandt de affaldsforbrændingsanlæg, som bør lukkes for at nedbringe forbrændingskapaciteten i Danmark.

Svendborg Kommune anfører således som hovedbegrundelse for Energistyrelsens dispensation, at en nedlæggelse af SKV bidrager til en realisering af den politiske beslutning om, at affaldsforbrændingskapaciteten i Danmark skal nedbringes frem mod 2030.

Energistyrelsen har noteret, at ca. 45 % af affaldsmængden, der afbrændes hos SKV, er importeret affald. Svendborg Kommune bemærker, at grundlaget for affaldsforbrændingen vil bortfalde, hvis det ikke er muligt at importere affald i fremtiden eller at vinde udbud i Danmark på relevante affaldsmængder. Også ombygningen af SKV til omkring 8 mio. kr., der vil skulle foretages i 2023 for at kunne leve op til nye miljøkrav, vil ifølge det af kommunen oplyste belaste SKVs økonomi og dermed øge risikoen for Svendborg Kommune som ejer af SKV ved den kommende konkurrenceudsættelse af forbrændingseget affald.

Det er således Svendborg Kommunes vurdering, at der er betydelig risiko for, at SKV vil gå konkurs i den kommende konkurrenceudsættelse af forbrændingseget affald frem mod 2030. I lyset af, at SKV står over for behov for reinvesteringer pga. øgede miljøkrav, vil Svendborg Kommune risikere at stå med en væsentlig højere uafskrevet gæld i anlægget, hvis Svendborg Kommune venter med at lukke SKV til efter implementeringen af den med *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi* aftalte konkurrenceudsættelse af forbrændingseget affald, end hvis anlægget godkendes lukket før de forestående reinvesteringer.

Herved kan det samlet set vise sig at være samfundsøkonomisk mere fordelagtigt, at anlægget lukkes nu, fremfor at anlægget tvinges lukket umiddelbart efter den forestående lovpligtige reinvestering i anlægget, og før denne er afskrevet.

Det er Energistyrelsens umiddelbare vurdering, at ovennævnte forhold isoleret set vil kunne tale for en dispensation som ansøgt.

Hertil kommer, at SKV har en lav gennemsnitlig varmeevkningsgrad i forhold til andre anlæg, og at SKV over flere år har haft den højeste affaldsvarmepris og næsthøjeste affaldstakst.

Energistyrelsen har noteret, at Svenborg Kommune vurderer, at der er en tilstrækkelig alternativ varmereproduktionskapacitet til at dække varmebehovet i SFV og at nedlæggelsen af SKV ikke forventes at få urimelige økonomiske konsekvenser for varmemefbrugere. Energistyrelsen lægger derved til grund, at en nedlæggelse af SKV ikke vil få betydning for forsyningsikkerheden, herunder føre til urimelige økonomiske konsekvenser for varmemefbrugere.

Det følger af projektbekendtgørelsens § 16, stk. 1, nr. 9, at energi-, miljømæssige-, samfunds- og selskabsøkonomiske vurderinger skal indeholde følsomhedsanalyser af konsekvenserne af de centrale parametre, herunder idriftsættelsestidspunkt, investeringsomkostninger og el- og brændselspriser m.v. Yderligere følger det af projektbekendtgørelsen § 19, stk. 3, at kommunalbestyrelsen til hver en tid kan beslutte, at projektansøger skal opdatere de i projektansøgningen anvendte beregningsforudsætninger.

Der er i projektforslaget foretaget en følsomhedsanalyse af de samfundsøkonomiske konsekvenser ved en brændselsprisforøgelse på 20 pct. Der er ikke foretaget følsomhedsanalyser af de selskabsøkonomiske vurderinger og derved heller ikke de konsekvenser, som en brændselsprisforøgelse vil medføre for den selskabsøkonomiske vurdering og herigennem brugerøkonomien.

Siden udgivelsen af de i projektforslaget anvendte samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger fra oktober 2019 er el- og brændselspriserne steget markant – også mere end de 20 pct. brændselsprisforøgelse, som er anvendt i projektforslagets følsomhedsanalyse. Dette gælder både i forhold til den seneste udgivelse af samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger fra februar 2022 og særligt i forhold til de faktiske priser og forward priser. Energistyrelsen vurderer derfor, at projektforslaget ikke er retvisende ift. de nuværende brændselspriser og henstiller derfor til, at konsekvenserne af ændringerne af disse centrale parametre inddrages i Svendborg Kommunes behandling af lukningsansøgningen, da de kan have stor betydning for de samfunds-, selskab- og brugerøkonomiske konsekvenser ved lukning af SKV samt for forsyningsikkerheden. Det samme

gælder kravet i projektbekendtgørelsen om, at der laves følsomhedsberegninger på selskabsøkonomien.

Energistyrelsen bemærker i denne sammenhæng, at de økonomiske konsekvenser for varmemeforbrugere ved lukning af SKV vurderes (jf. Energistyrelsens praksis) at have betydning for, hvorvidt varmeforsyningssikkerheden trues ved lukning af anlægget.

Energistyrelsen finder ligeledes anledning til at bemærke, at særligt de ekstraordinært høje gaspriser og den politiske ambition om, at der fra 2035 ikke længere skal være boliger i Danmark, der opvarmes af gasfyr, har øget efterspørgslen på en konvertering til bl.a. fjernvarme. Da Svendborg Kommune som varmeplan- og godkendelsesmyndighed har ansvaret for at vurdere, om projektet samlet set opfylder kravene i projektbekendtgørelsen, jf. også indledningsvist, henstiller Energistyrelsen til, at kommunen sikrer sig, at eventuelle planer om en udvidelse af SFVs forsyningsområde så vidt muligt er indeholdt kommunens behandling af projektforslaget.

Energistyrelsen bemærker supplerende, at det er Forsyningstilsynet, der administrerer priskapitlet i varmeforsyningsloven. Forsyningstilsynet fører tilsyn med indregningsadgang af omkostninger i varmepriserne, herunder tilsyn med hvorvidt meromkostninger vil kunne indregnes i priserne for fjernvarmekunderne hos SFV. Energistyrelsen kan derfor ikke udtale sig herom.

Efter en samlet afvejning er det Energistyrelsens vurdering, at der i sagen er påpeget særlige forhold, der indebærer, at Energistyrelsen i det konkrete tilfælde og under det oplyste finder grundlag for at kunne meddele Svendborg Kommune dispensation fra projektbekendtgørelsens §§ 6 og 19, stk. 2, jf. projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, til at kunne godkende et projektforslag for nedlæggelse af SKV.

Energistyrelsen understreger, at Energistyrelsens afgørelse alene angår de angivne bestemmelser i projektbekendtgørelsen. Energistyrelsen understreger derved, at Energistyrelsen ikke har taget stilling til, om projektforslaget i øvrigt vil kunne godkendes af kommunen, idet det fortsat påhviler kommunalbestyrelsen ud fra en konkret vurdering at bedømme, om projektet samlet set opfylder kravene i projektbekendtgørelsen, jf. også ovenfor. Dette gælder tillige betydningen af projektforslaget for SFV, som ikke indgår i denne sag, for en nedlæggelse af SKV og betydningen af de opdaterede beregninger.

Energistyrelsen forudsætter, at den begrænsede elnetadgang ikke får konsekvenser for varmeforsyningssikkerheden, jf. bemærkningerne fra FLOW som indsendt i forbindelse med dispensationsanmodningen. Energistyrelsen forudsætter endvidere, at Svendborg Kommune inden en endelig godkendelse af nedlæggelse

af SKV har undersøgt øvrige forhold, som kommunen måtte være forpligtet til. Det drejer sig blandt andet om forhold efter reglerne i miljøbeskyttelsesloven, herunder at kommunen har sikret sig, at SKV kan nedlægges, uden at det får betydning for mulighederne for forbrænding af affald i Danmark og den eventuelle mindre elproduktion til elnettet.

Energistyrelsen bemærker afslutningsvist, at et udkast til ændring af projektbekendtgørelsen har været i offentlig høring i perioden fra 30. september til 28. oktober 2022.⁶ Formålet med ændringen af bekendtgørelsen har overordnet været at sikre hjemmel til, at kommuner kan undtage fra projektbekendtgørelsens samfundsøkonomikrav ved et projektforslag for lukning af affaldsforbrændingsanlæg. Der vil fortsat skulle tages hensyn til forsyningssikkerhed, herunder økonomiske konsekvenser for varmemeforbrugerne.

Det forventes, at bekendtgørelsen træder i kraft den 1. januar 2023. Den endelige ikrafttrædelsesdato er dog for nuværende med forbehold, jf. valget.

Klagevejledning

En eventuel klage over denne afgørelse kan indbringes for Energiklagenævnet, jf. projektbekendtgørelsens § 24. Klage skal være indgivet skriftligt til Energiklagenævnet inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt, jf. stk. 2.

Klage indgives til:

Nævnenes Hus
Toldboden 2
8800 Viborg
+45 72405600
nh@naevneneshus.dk

Med venlig hilsen

Marie Louise Dahl

⁶ Høringsmateriale findes under dette link: <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/66875>