

(Varmeforsyning)

Frederiksborggade 15

1360 København K

Tlf 33 95 57 85

Fax 33 95 57 99

www.ekn.dk

ekn@ekn.dk

25. august 2008

J.nr.: 1021-6

Eksp.nr.: 41122

TML-EKN

KLAGE FRA	Præstø Fjernvarme A.m.b.a. over
AFGØRELSE FRA	Vordingborg Kommune af 27. november 2007
OM	etablering af en naturgasfyret spids- og reservelastcentral i Præstø

NÆVNETS	Nævnnsformand, dommer Poul K. Egan
SAMMEN-	Næstformand, professor, dr.polit. Chr. Hjorth-Andersen
SÆTNING	Professor, dr.scient.adm. Ole Jess Olsen
I SAGEN	Fhv. direktør, cand. polyt. H. C. Mortensen
	Direktør Per Søndergaard

NÆVNETS	Vordingborg Kommunes afgørelse af 27. november 2007
AFGØRELSE	<u>stadfæstes</u>

Energiklagenævnet har ved brev af 7. marts 2008 fra Vordingborg Kommune modtaget Præstø Fjernvarme A.m.b.a.'s (herefter benævnt klager) klage af 3. december 2007 over Vordingborg Kommunes afgørelse af 27. november 2007 vedrørende afslag på ansøgning om godkendelse af et projektforslag for en ny spids- og reservelastcentral i Præstø.

Sagens baggrund

Præstø Kraftvarmeværk var oprindeligt et halmbaseret fjernvarmeværk. Værket blev i 1990 overdraget til Præstø Kommune, som i 1995 nedlagde værket og i stedet opførte et decentralt naturgasbaseret kraftvarmeværk. Sydkraft Danmark A/S (nu E.ON Produktion Danmark A/S – herefter benævnt E.ON) købte pr. 1. januar 2002 Præstø Kraftvarmeværk. Kraftvarmeværket leverer varme til klager, der leverer varmen videre til forbrugerne. På kraftvarmeværkets kraftvarmeenhed produceres 99 % af klagers varmeleverancer. Kraftvarmeværkets gasfyrede kedler fungerer som spids- og reservelastenhed og har en kapacitet på 8,2 MW.

Klager har udarbejdet et projektforslag for opførelse af en ny naturgasfyret spids- og reservelastcentral med en kapacitet på 7,5 MW, som skal ejes og drives af klager.

Om baggrunden for at etablere et af klager ejet og drevet anlæg til yderligere spids- og reservelastkapacitet fremgår det af projektforslaget:

”[...]

...

Projektforslag for ny spids- og reservelastcentral

...

1.1 Indledning

Denne rapport beskriver et projektforslag iht. varmemforsyningsloven for etablering af et ny spids- og reservelast varmeproduktionsanlæg for betjening af Præstø Fjernvarmes forbrugere.

...

Ved etablering af anlægget sikres forsyningen økonomisk i hele forsyningsområdet via en realistisk substitutionspris i form af en maksimalpris på varmekøb ved etablering af en egen varmeproduktionsmulighed.

...

1.2 Formål

...

Præstø Fjernvarme fremsender et projektforslag, hvis indhold er indretning af en spids- og reservelastcentral for fjernvarmeforbrugere i Præstø.

Udvidelsen af varmeproduktionskapaciteten er nødvendiggjort af tre forhold:

Usikkerhed om prisudviklingen hos nuværende varmelieferandør.
Manglende reservelastkapacitet i forbindelse med manglende fjernvarmelieferance fra den private leverandør.
Højnelse af forsyningssikkerheden i hele fjernvarmeområdet.

...

1.3 Indstilling

Præstø Fjernvarme ønsker at sikre fjernvarmeforsyningen af byen, samt sikre den nødvendige reservekapacitet i forbindelse med manglende fjernvarmeforsyning fra den nuværende private og kommercielle leverandør.

25. august 2008

J.nr.: 1021-6

Eksp.nr.: 41122

TML-EKN

Side 2 af 11

Endvidere er det projektets primære formål at sikre Præstø Fjernvarme et eksisterende og lovligt alternativt produktionsanlæg, som kan anvendes til fastsættelse af substitutionsprisen iht. varmemeforsyningsloven.

...

1.4 Baggrund

Den nuværende og mangeårige strid om varmeproduktionsprisen i Præstø har nødvendiggjort, at Præstø Fjernvarme etablerer eget produktionsanlæg for på den måde at have rådighed over et eksisterende og alternativt produktionsanlæg til fastsættelse af en substitutionspris.

Alternativet er, at Præstø Fjernvarme overtager det nuværende produktionsanlæg, men dette vurderes ikke at være et realistisk alternativ på kort sigt.

[...]"

25. august 2008

J.nr.: 1021-6

Eksp.nr.: 41122

TML-EKN

Side 3 af 11

Klager har til Energiklagenævnet nærmere oplyst, at man mener, at prisen for den varme, som E.ON leverer til klager, er for høj. Der har således gennem nogen tid været uenighed mellem parterne om prisen for E.ON's varmeleverancer til klager, og parterne har tidligere forhandlet herom. Forhandlingen har dog ikke ført til et resultat. Klager har videre oplyst, at E.ON i forbindelse med manglende betaling for varme, hvorom der har været uenighed om prisen, tidligere har varslet, at man ville afbryde for varmeleverancen, medmindre der skete betaling. Klager ønsker ved projektforslaget at sikre sig uafhængighed af E.ON's varmeleverancer.

Parterne er enige om, at forsyningssikkerheden ikke er truet af tekniske problemer eller manglende kapacitet på det af E.ON ejede kraftvarmeværk. Klager har oplyst, at man ønsker at sikre opretholdelse af varmeleverancen og derved forsyningssikkerheden i situationer, hvor uenigheden mellem parterne om varmeprisen måtte føre til leveranceafbrydelser. Endvidere ønsker klager at kunne nedsætte prisen for varmeleverancen fra E.ON ved en substitutionspris svarende til den af klager forventede lavere pris for produktion af varme på den i projektforslaget omhandlede spids- og reservelastcentral.

Den påklagede afgørelse

Vordingborg Kommune traf den 27. november 2007 afgørelse i sagen.

Følgende fremgår bl.a. af Vordingborg Kommunes afgørelse:

"[...]

Afgørelse.

I henhold til Bekendtgørelse om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg § 6, skal kommunalbestyrelsen følge forudsætningerne i Bekendtgørelsen.

Af bekendtgørelsens § 9 fremgår, at kommunalbestyrelsen kun kan godkende produktionsanlæg med en varmekapacitet på over 1MW, såfremt der er tale om et kraftvarmeanlæg. Det foreslåede anlæg er ikke et kraftvarmeanlæg, men udelukkende et varmeproducerende anlæg. Da der i forvejen er et anlæg med en spids- og reservelastkapacitet på 8,2 MW har kommunalbestyrelsen med hjemmel i Bekendtgørelsens § 9 ikke kompetence til at godkende projektforslaget. Denne kompetence beror hos Energistyrelsen, Amaliegade 44, 1256 København K.

[...]"

25. august 2008

J.nr.: 1021-6

Eksp.nr.: 41122

TML-EKN

Side 4 af 11

Klagen

Klager har ved brev af 3. december 2007 påklaget Vordingborg Kommunes afgørelse.

Klager er af den opfattelse, at Vordingborg Kommunes afgørelse er truffet på et forkert retligt grundlag, herunder at begrundelsen for afslaget på godkendelse af projektforslaget ikke er korrekt.

Til støtte for at projektforslaget bør godkendes, har klager navnlig anført følgende:

- Spids- og reservelastanlægget skal opføres i et område, der i forvejen forsynes af et decentralt naturgasbaseret kraftvarmeanlæg. I henhold til projektbekendtgørelsens § 9 skal nye anlæg med en kapacitet på over 1 MW indrettes som kraftvarmeanlæg, medmindre et varmeproducerende anlæg er samfundsøkonomisk mere fordelagtigt. Opførelse af spids- og reservelastanlæg er derimod reguleret i bekendtgørelsens § 12. Det påtænkte anlæg er naturgasbaseret og dermed i overensstemmelse med bekendtgørelsen §§ 13 og 17 om brændselsvalg. Det er herefter klagers opfattelse, at projektet er udarbejdet i overensstemmelse med bekendtgørelsens forudsætninger om produktionsform samt valg af brændsel. Brændselsvalget er endvidere i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 15, der omhandler områder med decentral kraftvarme.
- Kravet om samproduktion af el og varme blev ophævet i forbindelse med liberaliseringen af elmarkedet. Kraftvarmepålægget er dog opfyldt ved, at der i forvejen er et kraftvarmeanlæg i Præstø.

- Det bestrides ikke, at Præstø Kraftvarmeværk har den fornødne kapacitet til at forsyne klager. Uenighed mellem E.ON og klager om prisen for den leverede varme kan dog føre til, at varmeløseren ikke opretholdes. Opførelsen af et alternativt anlæg er derfor med til at øge forsyningssikkerheden.

CK Group A/S, som er ejer af ejendommen Rosager 15, hvor spids- og reservelastcentralen ønskes placeret, har ved e-mail af 9. maj 2008 anført, at CK Group A/S kan tilslutte sig klagers ønske om, at projektforslaget godkendes.

Vordingborg Kommunes bemærkninger til klagen

Vordingborg Kommune er ved brev af 7. marts 2008 fremkommet med bemærkninger til klagen.

Kommunen har navnlig anført følgende:

- I henhold til projektbekendtgørelsens § 12 kan kommunalbestyrelsen godkende anlæg til spids- og reservelastkapacitet, der udelukkende er varmeproducerende. E.ON's kraftvarmeanlæg har allerede den fornødne kapacitet, herunder en spids- og reservelastkapacitet på 8,2 MW. Der vil således ikke kunne påvises en rimelig samfundsøkonomi ved gennemførelse af projektet. Det er på denne baggrund kommunens opfattelse, at der ikke lovligt kan gives tilladelse til det ansøgte projekt.
- Opførelsen af den nye spids- og reservelastcentral er endvidere omfattet af lokalplan nr. 28, som ikke giver mulighed for den påtænkte aktivitet. Såfremt projektet skal realiseres, skal der således tilvejebringes en ny lokalplan.

E.ON's bemærkninger til klagen

E.ON er ved brev af 3. juni 2008 fremkommet med bemærkninger til klagen.

E.ON er af den opfattelse, at kommunalbestyrelsen ikke lovligt vil kunne godkende projektforslaget. Vordingborg Kommunes afgørelse bør derfor stadfæstes, alternativt hjemvises til fornyet behandling.

Til støtte herfor har E.ON navnlig anført følgende:

- Det fremgår ikke klart af projektforslaget, at anlægget alene skal anvendelse til spids- og reservelast, eftersom det angiver at skulle bruges til at substituere den grundlast, som E.ON leverer til nettet. Såfremt anlægget skal fungere som spids- og reservelast, kan det ikke anvendes til at fastsætte substitutionsprisen, idet spids- og reservelast ikke kan substituere grundlasten. Det følger endvidere af projektbekend-

25. august 2008

J.nr.: 1021-6

Eksp.nr.: 41122

TML-EKN

Side 5 af 11

gørelsens § 12, herunder henvisningen til §§ 13 og 17, at kommunalbestyrelsen ikke kan godkende naturgasbaserede spids- og reserve-lastkapacitet til net, der forsynes af naturgasbaseret kraftvarme.

- Såfremt anlægget skal tjene som grundlastanlæg, så følger det af projektbekendtgørelsens § 9, at nye anlæg skal indrettes som kraftvarmeanlæg, medmindre et varmeproducerende anlæg er samfundsøkonomisk mere fordelagtigt, hvilket ikke er tilfældet. Projektet vil derfor ikke kunne godkendes.
- Projektforslaget er begrundet i selskabsøkonomiske forhold, idet anlægget skal muliggøre en fastsættelse af en lavere pris for den leverede fjernvarme i området. Der er derfor ikke tale om, at projektforslaget er begrundet i samfundsøkonomiske forhold. Det fremgår endvidere af Energiklagenævnets praksis, at de økonomiske vurderinger skal være belyst tilbundsgående i et projektforslag. Det fremgår ikke klart, at dette skulle være tilfældet i nærværende projektforslag. Der findes endvidere ikke at være samfundsøkonomi i at opføre endnu et varmeproducerende anlæg i Præstø, hvilket er i overensstemmelse med Energiklagenævnets praksis.
- E.ON producerer under normale forhold den tilstrækkelige varme på sin kraftvarmeanhed og råder over reservekapacitet i form af gasfyrede kedler, der til fulde kan dække varmeforbrugernes aftag. Der har endvidere ikke været tilfælde af manglende fjernvarmelevering, mens E.ON har drevet værket i Præstø. Der er således intet grundlag for at øge forsyningssikkerheden.

25. august 2008

J.nr.: 1021-6

Eksp.nr.: 41122

TML-EKN

Side 6 af 11

DONG Energy bemærkninger til klagen

DONG Energy der leverer naturgas til Præstø Kraftvarmeværk, er ikke fremkommet med bemærkninger til klagen.

Retsgrundlag

Godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg samt valg af produktionsform og brændsel er nærmere reguleret i projektbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1295 om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg). Om valg af produktionsform fremgår følgende:

”[...]

Kapitel 3

...

Projekter for varme- og kraft-varme-produktionsanlæg

Produktionsform

§ 9. Kommunalbestyrelsen kan kun godkende projekter for produktionsanlæg med en varmekapacitet over 1 MW, hvis projekterne indrettes som kraft-varme-anlæg. Det er dog en forudsætning, at denne produktionsform er samfundsøkonomisk fordelagtig. Hvis et varmeproducerende anlæg er samfundsøkonomisk mere fordelagtigt, kan der etableres et varmeanlæg.

Stk. 2. Et projektforslag efter stk. 1 skal normalt dimensioneres til en dækningsgrad på 90 pct. af værkets samlede årlige varmeproduktion, medmindre andre dækningsgrader er samfundsøkonomisk mere fordelagtige.

[...]

25. august 2008

J.nr.: 1021-6

Eksp.nr.: 41122

TML-EKN

Side 7 af 11

Om etablering af spids- og reservelastkapacitet fremgår videre:

”[...]

§ 12. Ved etablering af spids- og reservelastkapacitet til levering af varme til fjernvarmenet efter §§ 9-11 kan kommunalbestyrelsen dog godkende anlæg, der kun kan producere varme. For brændsler henvises til §§ 13 og 17.

[...]”

Om kommunalbestyrelsens godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg fremgår bl.a.:

”[...]

Kapitel 1

Anvendelsesområde og definitioner

...

§ 3. Projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg, der er omfattet af bilaget til bekendtgørelsen, skal forelægges kommunalbestyrelsen til godkendelse. Tilsvarende gælder vedligeholdelses- og reparationsarbejder på et kollektivt varmeforsyningsanlæg, der i væsentlig grad indebærer en forbedring af anlæggets drifts- og energiøkonomi samt levetid.

...

Kapitel 2

Den kommunale varmeplanlægning

...

§ 6. Kommunalbestyrelsen skal for projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, der er omfattet af § 3, anvende forudsætningerne i dette kapitel, herunder bl.a. sørge for, at projektet, i overensstemmelse med varmforsyningslovens formålsbestemmelse, ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. § 24.

...

25. august 2008

J.nr.: 1021-6

Eksp.nr.: 41122

TML-EKN

Kapitel 5

Side 8 af 11

Godkendelse af projektforslag

...

§ 24. Forinden kommunalbestyrelsen kan meddele godkendelse, skal kommunalbestyrelsen foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Vurderingen skal ske på baggrund af planlægningen efter kapitel 2, de i kapitel 3 fastsatte forudsætninger og de i § 21, stk. 1, nr. 10, nævnte samfundsøkonomiske analyser samt de efter § 23 modtagne bemærkninger. Kommunalbestyrelsen skal ved vurderingen påse, at projektet er i overensstemmelse med varmforsyningsloven, herunder formålsbestemmelsen, samt at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.

Stk. 2. Forudsætter projektet anvendelse af de i lovens § 6, stk. 3, og § 7 nævnte regler, skal kommunalbestyrelsen vurdere reglerens anvendelse i forhold til projektets økonomi og opfyldelsen af energipolitiske målsætninger mv.

[...]"

Energiklagenævnets bemærkninger

Det fremgår af projektforslaget, at klager ønsker at etablere en varmeproducerende spids- og reservelastcentral i Præstø, og at det primære formål hermed er, at anlægget skal fungere som alternativt produktionsanlæg med henblik på, at prisen for den eksterne varmeleverance fra Præstø Kraftvarmeværk fastsættes til substitutionsprisen. Derved vil prisen for den eksterne varmele-

verance formentlig blive fastsat til en lavere pris end den pris, som klager i dag betaler for den eksterne varmeleverance.

Energiklagenævnet bemærker, at parterne ses at være enige om, at Præstø Kraftvarmeværk har den fornødne grund- samt spids- og reservelastkapacitet til at forsyne klager.

Energiklagenævnet bemærker endvidere, at det følger af varmforsyningslovens § 20, at prisen for varmeleverance til et kollektivt varmforsyningsanlæg skal fastsættes til den laveste pris af enten den omkostningsbestemte pris eller substitutionsprisen. Substitutionsprisen svarer til den pris, det ville koste klager selv at producere varmen eller ved at købe varmen fra en anden varmeproducent end E.ON. Ved fastsættelse af substitutionsprisen skal der tages udgangspunkt i en faktisk, mulig, realistisk og lovlig substitutionsmulighed. Substitutionsprisprincippet er nærmere beskrevet i den juridiske litteratur. Der kan bl.a. henvises til Pernille Aagaard og Bent Ole Gram Mortensen, "Varmeforsyningsloven med kommentarer", 1. udgave 2003, s. 128-129.

Det fremgår af projektbekendtgørelsen, at produktionsanlæg som udgangspunkt skal etableres som kraftvarmeanlæg, medmindre et varmeproducerende anlæg er samfundsøkonomisk mere fordelagtigt. Anlægget skal endvidere normalt dimensioneres til en dækningsgrad på 90 % af værkets samlede årlige varmeproduktion, medmindre andre dækningsgrader er samfundsøkonomisk mere fordelagtige, jf. projektbekendtgørelsens § 9. Såfremt der er tale om et anlæg til spids- og reservelastkapacitet til levering af varme til fjernvarmenet, kan kommunalbestyrelsen dog godkende anlæg, der kun er varmeproducerende, jf. projektbekendtgørelsens § 12.

Der er således i projektbekendtgørelsen forskel på betingelserne for etablering af anlæg, der skal anvendes som grundlastenhed og anlæg, der skal fungere som spids- og reservelastkapacitet.

Et spidslastanlæg er et kollektivt varmforsyningsanlæg, der er etableret til at kunne dække den del af varmeproduktionen, som ikke kan dækkes af grundlastanlægget, når grundlastanlægget producerer med maksimal kapacitet. Et reservelastanlæg er et kollektivt varmforsyningsanlæg, der er etableret til at kunne dække den del af varmeproduktionen, som ikke kan dækkes af grundlastanlægget, fordi grundlastanlægget ikke er i drift, f.eks. ved havari eller vedligehold. Grundlastanlægget er hovedproduktionsanlægget, som er etableret til at kunne dække normalt mindst 90 pct. af den årlige produktion af varme. Disse definitioner er i overensstemmelse med den af Energistyrelsen udarbejdede vejledning fra december 2007 til projektbekendtgørelsen.

25. august 2008

J.nr.: 1021-6

Eksp.nr.: 41122

TML-EKN

Side 9 af 11

På baggrund af det af klager oplyste om, at det primære formål med etableringen af det ved projektforslaget forslåede anlæg er, at anlægget skal danne grundlag for at fastsætte substitutionsprisen for den eksterne varmeleverance fra Præstø Kraftvarmeværk, finder Energiklagenævnet, at det i projektforslaget omhandlede anlæg ikke har karakter af et anlæg til produktion af spids- og reservelastkapacitet, men at anlægget i praksis skal kunne fungere som et alternativt grundlastanlæg.

Det bemærkes i øvrigt i den forbindelse, at det som udgangspunkt er en betingelse for at fastsætte varmeprisen til substitutionsprisen, at den alternative produktionsmulighed lovligt kan anvendes til produktion ud over spids- og reservelast. Selvom det i sagen omhandlede anlæg reelt blev anvendt til spids- og reservelastkapacitet, ville denne produktionsmulighed ikke som udgangspunkt kunne anvendes som alternativ.

25. august 2008

J.nr.: 1021-6

Eksp.nr.: 41122

TML-EKN

Side 10 af 11

Det af klager udarbejdede projektforslag kan derfor ikke godkendes efter bestemmelsen i projektbekendtgørelsens § 12, der omhandler varmeproducerende anlæg til spids- og reservelastkapacitet.

Såfremt klager ønsker at etablere et alternativt grundlastanlæg skal klager udarbejde et nyt projektforslag i overensstemmelse hermed, således at kommunalbestyrelsen som 1. instans kan behandle projektforslaget efter reglerne i bl.a. projektbekendtgørelsens § 9 om produktionsform. Kommunalbestyrelsen skal for at kunne godkende et projektforslag endvidere foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Kommunalbestyrelsen skal herved påse, at projektforslaget er i overensstemmelse med varmeforsyningsloven, herunder formålsbestemmelsen, samt at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. projektbekendtgørelsens § 24. Energiklagenævnet har ikke herved taget stilling til, hvorvidt et af klager udarbejdet projektforslag for et grundlastanlæg, jf. projektbekendtgørelsens § 9, vil kunne godkendes i henhold til projektbekendtgørelsens forudsætninger.

Det af klager i øvrigt anførte, herunder om forsyningssikkerheden, kan ikke føre til et andet resultat.

Energiklagenævnet stadfæster med ovennævnte begrundelse Vordingborg Kommunes afgørelse af 27. november 2007 om afslag på godkendelse af projektet.

Energiklagenævnet bemærker afslutningsvis at spørgsmål om, hvorvidt E.ON's leveringsvilkår, priser mv. er rimelige eller ej, kan indbringes for Energitilsynet (Nyropsgade 30, 1780 København V, tlf.: 72 26 80 70, et@dera.dk).

Energiklagenævnets afgørelse

Vordingborg Kommunes afgørelse af 27. november 2007 stadfæstes.

Sagen har været behandlet på nævnets møde den 25. august 2008.

Afgørelsen er truffet efter § 26, stk. 1, i lov om varmemforsyning, jf. bekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 af lov om varmemforsyning med senere ændringer.

Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

25. august 2008

J.nr.: 1021-6

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

Eksp.nr.: 41122

TML-EKN

Side 11 af 11

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

P. N. V.

Poul K. Egan
Nævnnsformand

/ Tina Alander Lindfors
Fuldmægtig