

ENERGIKLAGENÆVNETS AFGØRELSE

Ophævelse af Skanderborg Kommunes afgørelse om godkendelse af projektforslag vedrørende udvidelse af flisfyret anlæg på Danmarksvej

DONG Energy Thermal Power A/S, der efterfølgende har skiftet navn til Ørsted Bioenergy & Thermal Power A/S (herefter Ørsted), og Aarhus Kommune har ved e-mails af henholdsvis 22. december 2016 og 23. december 2016 klaget til Energiklagenævnet over Skanderborg Kommunes afgørelse af 5. december 2016 om godkendelse af et projektforslag vedrørende udvidelse af et flisfyret fjernvarmeanlæg på Danmarksvej i Skanderborg. Projektforslaget er indsendt af Skanderborg-Hørning Fjernvarme a.m.b.a. (herefter værket).

Ørsted anmodede i klagen af 22. december 2016 om, at Energiklagenævnet tillagde klagen opsættende virkning. Energiklagenævnet tog ved afgørelse af 19. april 2017 med journalnummer 1021-16-46 stilling til, at begge klager var klageberettigede, og at Ørsteds anmodning om opsættende virkning ikke kunne imødekommes.

Energiklagenævnet ophæver Skanderborg Kommunes afgørelse af 5. december 2016.

Nævnets sammensætning

Nævnetsformand og dommer Peter Ulrik Urskov
Professor, cand.jur. og ph.d. Michael Gøtze
Professor, cand.jur. og ph.d. Birgitte Egelund Olsen
Ingeniør og tidligere direktør Per Søndergaard
Direktør og akademiingeniør Astrid Birnbaum

1. Sagens oplysninger

Energiklagenævnet har i denne sag modtaget to klager fra henholdsvis Aarhus Kommune og Ørsted.

Aarhus Kommune er en del af Varmeplan Aarhus (herefter VPA), der er et forsyningsfællesskab, der indkøber og transmitterer fjernvarme via et sammenhængende transmissionsnet til varmeværker i Aarhus, Syddjurs, Odder og Skanderborg. VPA har leveret varme til værket siden 1984 og frem til

ENERGIKLAGENÆVNET

NÆVNETS HUS

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

EAN nr. 5798000026070

ekn@naevneneshus.dk

www.naevneneshus.dk

den 31. december 2016, hvor værket opsagde aftalen med VPA.

VPA modtager hovedsageligt varmen fra Studstrupværket, der er et centralt kraftvarmeanlæg, samt fra affalds- og biomasseanlæggene Affaldscentret i Lisbjerg og Renosyd I/S (herefter Renosyd) i Skanderborg.

Ørsted er som ejer af Studstrupværket leverandør af kraftvarme til VPA's transmissionsnet.

Byrådet i Skanderborg Kommune besluttede den 28. januar 2004 at principgodkende et projektforslag vedrørende etablering af en træflisfyret fjernvarmecentral på Danmarksvej i Skanderborg og om erstatning af varmeaftaget fra VPA med varmeproduktion fra den nye fjernvarmecentral samt øget varmeafgang fra Renosyds affaldsforbrændingsanlæg. Projektforslaget var indsendt af værket.

Projektforslaget blev efter byrådets principgodkendelse fremsendt til Energistyrelsen, der den 22. juni 2005 meddelte sit samtykke til kommunalbestyrelsens godkendelse af projektforslaget. Samtykket havde baggrund i, at kraftvarmekravet i den hidtil anvendte generelle forudsætningsskrivelse af 13. september 1990 i henhold til en række afgørelser fra Energiklagenævnet fra december 2004 ikke kunne bringes i anvendelse over for kommunerne. Kraftvarmekravet var derfor ikke gældende på det tidspunkt, hvor Skanderborg Kommune godkendte projektforslaget.

Projektforslaget blev herefter endeligt godkendt af Skanderborg Kommune den 11. juli 2005.

Den del af projektforslaget, der vedrørte erstatning af varmen fra VPA, kunne først realiseres, når værket havde genforhandlet eller opsagt varmeleveringsaftalen med VPA, der var uopsigelig til og med 2015, hvorefter aftalen kunne opsiges med et års varsel til udløbet af et regnskabsår.

Parterne forhandlede derfor i perioden efter Skanderborg Kommunes godkendelse af projektet om en løsning, der skulle gøre det muligt at realisere den del af projektforslaget, der vedrørte erstatning af varmen fra VPA.

Under forhandlingerne fremsatte VPA et krav om økonomisk kompensation mod værket i anledning af værkets ønske om at udtræde af aftalen. Erstatningskravet gjorde, at værket besluttede sig for ikke at udtræde af leveringsaftalen, før det blev muligt at opsiges denne med udløbet af 2016.

Byrådet i Skanderborg Kommune godkendte den 28. januar 2009 et projekt for etablering af en transmissionsledning fra Renosyd til VPA's transmissionsnet. Projektet var udarbejdet af Renosyd i samarbejde med VPA og værket og var beskrevet i et projektforslag af 28. august 2008.

Projektet havde baggrund i, at værket, der ikke kunne aftage hele produktio-

nen, var Renosyds eneste afsætningsmulighed. Renosyd havde derfor ikke haft mulighed for at udnytte hele sin kapacitet, hvorfor Renosyd i perioder havde kørt med nedsat kapacitet, bortkølet varme og sendt affald til mellemdeponi til senere forbrænding.

Det fremgår af projektforslaget, at affaldsvarmen fra Renosyd skulle udnyttes optimalt og fortsat have førsteprioritet i Skanderborg Kommune sammen med affaldsvarmen fra affaldsforbrændingsanlægget i Lisbjerg. Den samme mængde affaldsvarme som hidtil skulle sendes til værket igennem VPA's net, imens den ekstra affaldsvarme skulle fordeles i det øvrige VPA-system.

Projektet var foranlediget af, at VPA, Renosyd og værket havde forhandlet om en fælles løsning på, hvorledes den uudnyttede kapacitet fra Renosyd kunne udnyttes bedst muligt.

Herefter indgik VPA, Renosyd og værket en trepartsaftale, hvorefter:

- Værket skulle levere al varme til VPA
- Renosyd skulle levere al varme til VPA
- Værket skulle købe al varme fra VPA

Værket opsigde imidlertid den 18. februar 2015 sine aftaler om levering af varme til og fra VPA med virkning fra den 31. december 2016. Aftalen om levering af varme fra Renosyd til VPA løber fortsat til 2028.

Byrådet i Skanderborg Kommune godkendte den 30. november 2016 et projektforslag fra værket fra april 2016 (senest revideret den 11. august 2016). Projektforslaget vedrørte udvidelse af det eksisterende flisfyrede fjernvarmeanlæg på Danmarksvej i Skanderborg. Projektforslaget havde baggrund i, at værket ønskede at sikre fortsat forsyningssikkerhed til Skanderborg, eftersom aftalen med VPA var blevet opsagt med virkning fra den 31. december 2016, og det ikke længere var muligt at indgå aftale om varmelevering med Renosyd, der frem til 2028 ville afsætte al sin varme til VPA.

Det fremgår af projektforslaget fra 2016, at værket, på grund af at det ikke havde været muligt at opnå enighed med VPA om en fremtidig leveringsaftale, ikke anså levering af varme fra VPA som et relevant scenarie, der skulle indgå i projektforslaget.

Skanderborg Kommune traf herefter den påklagede afgørelse af 5. december 2016 om godkendelse af projektforslaget.

Det fremgår af den strategiske varmeplan for Skanderborg Kommune for perioden 2016 til 2020 af 28. november 2016, at affaldsvarme og kraftvarme har førsteprioritet i Skanderborg Kommune, og at der forhandles med VPA med henblik på fornyet tilslutning til VPA.

Det fremgår endvidere af sagens oplysninger, at der frem til udgangen af

december 2016 foregik forhandlinger imellem parterne med henblik på en midlertidig aftale om forsyning af Skanderborgområdet samt en mere fremtidssikret løsning på forsyningssituationen i Skanderborg.

2. Skanderborg Kommunes afgørelse

Skanderborg Kommune godkendte ved afgørelsen af 5. december 2016 en udvidelse af det eksisterende flisfyrede anlæg på Danmarksvej i Skanderborg med en tredje kedellinje til afbrænding af flis på ca. 12,5 MW samt absorptionsvarmepumper til de eksisterende kedler.

Skanderborg Kommune lagde i den forbindelse vægt på følgende:

- Kraftvarmekravet i projektbekendtgørelsens¹ § 13 var ikke længere gældende, da forbindelsen fra værket til VPA vil blive afbrudt pr. 31. december 2016.
- Levering af varme fra VPA var ikke et relevant scenarie, der skulle inddrages i projektet, jf. projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 10, idet kontrakten mellem værket og VPA blev op sagt pr. 31. december 2016, og der ikke havde kunnet opnås enighed mellem parterne om fortsat levering af varmen.

Afgørelsen indeholdte endvidere et link til referatet fra byrådets godkendelse af projektforslaget den 30. november 2016, hvoraf blandt andet fremgik, at projektet viste bedre samfunds-, selskabs- og brugerøkonomi end alternativet med et nyt værk, der både producerer varme og strøm, og bedre økonomi end referencen med de nuværende kedler i Skanderborg.

3. Klagernes bemærkninger

Ørsted og Aarhus Kommune ønsker, at Skanderborg Kommunes afgørelse ophæves eller ophæves og hjemvises til fornyet behandling hos Skanderborg Kommune.

Til støtte for klagen har klagerne navnlig anført følgende:

- Godkendelsen af projektforslaget er i strid med kraftvarmekravet i projektbekendtgørelsens § 13, idet værket forsynes af Studstrupværket, der er et centralt kraftvarmeværk.
- Kraftvarmekravet blev ikke bragt til ophør ved projektgodkendelsen i 2005, idet projektgodkendelsen ikke medførte et bortfald af anvendelsen af transmissionsforbindelsen mellem VPA og værket.

¹ Bekendtgørelse nr. 1124 af 23. september 2015 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, der fandt anvendelse ved Skanderborg Kommunes vurdering af projektansøgningen, jf. § 34, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 825 af 24. juni 2016. Bekendtgørelsen er i dag erstattet af bekendtgørelse nr. 1792 af 27. december 2018.

- Skanderborg Kommune og Energistyrelsen forholdte sig ikke til kraftvarmekravet i forbindelse projektgodkendelsen fra 2005, idet kraftvarmekravet ikke var gældende på dette tidspunkt.
- Værket tiltrådte i 2009 en aftale imellem VPA og Renosyd, om at al varme fra Renosyd leveres til VPA frem til 2028. Værket indgik samtidig aftale med VPA om at modtage al varme fra VPA.
- Det var forudsat i projektgodkendelsen fra 2009, at affaldsvarmen fra Renosyd fortsat skulle have førsteprioritet for varmforsyningen i Skanderborg. Da dette på grund af aftalen imellem VPA og Renosyd kun kunne ske igennem VPA's transmissionsnet, forudsatte det, at transmissionsforbindelsen mellem VPA og Skanderborg opretholdes.
- Den del af 2005-projektgodkendelsen, der vedrørte erstatning af varmen fra VPA med affaldsvarme fra Renosyd, kan således ikke længere gennemføres. Projektgodkendelsen kan endvidere ikke anvendes tidsubegrænset, når de vilkår, som godkendelsen var baseret på, ikke længere kan iagttages.
- Det fremgår af den regionale varmeplan for Århus Amtskommune fra 1987, at varmforsyningen i Skanderborg skal dækkes af fjernvarme baseret på overskudsvarme fra Renosyd og kraftvarme fra Studstrupværket.
- Energistyrelsen forudsatte i samtykket til 2005-projektgodkendelsen, at gennemførelsen af projektforslaget førte til en øget udnyttelse af affaldsvarmen.
- Det fremgår ligeledes af 2005-projektgodkendelsen, at den gældende varmeplan indebar, at varmetafet fra Renosyds affaldsforbrændingsanlæg havde fortrinsret forud for varme fra VPA.
- Skanderborg Kommune har ikke forholdt sig til kravet om, at affaldsvarmen fra Renosyd skal have førsteprioritet i varmforsyningen i Skanderborg.
- Energistyrelsen har flere gange udtalt, at 2005-projektgodkendelsen ikke i sig selv medførte ophør af kraftvarmekravet, men at et ophør forudsætter ophør af anvendelsen af transmissionsforbindelsen mellem VPA og værket.
- Der er alene foretaget en driftsafbrydelse på transmissionsledningen og ikke en fysisk afkobling af fjernvarmeforbindelsen. Der vil derfor kunne ske en øjeblikkelig genetablering af forbindelsen uden fysiske ændringer eller omkostninger.
- Afbrydelsen af transmissionsforbindelsen er i strid med såvel 2005-

projektgodkendelsen som 2009-projektgodkendelsen, der begge forudsætter anvendelse af affaldsvarme fra Renosyd. Transmissionsforbindelsen er derfor ikke ophørt i projektbekendtgørelsens forstand, idet dette forudsætter et godkendt projektforslag.

- Varmeleveranceaftalen kunne have fortsat til udgangen af 2028, hvis værket ikke havde opsagt den. VPA har tilkendegivet, at VPA er indstillet på fortsat samarbejde med værket om varmeleverance, herunder levering af varme til den omkostningsbaserede pris.
- Opsigelsen af varmeleveringsaftalen sker alene som et forsøg på at bringe kraftvarmekravet til ophør.
- Som følge af opsigelsen af varmeleveringsaftalen producerer værket i dag en del af varmebehovet på dyre oliespidslastkedler. Dette scenarie har en ringere samfundsøkonomi end levering af varme fra VPA og vil derfor aldrig kunne blive godkendt efter projektbekendtgørelsen. Dertil kommer, at scenariet er dyrere for forbrugerne, hvilket er i strid med varmeforsyningslovens princip om nødvendige omkostninger.
- Værkets erstatning af varme fra VPA med varme fra spidslastanlæg er isoleret set en ændring, der kræver et godkendt projektforslag, jf. projektbekendtgørelsen.
- Da værket endnu ikke har realiseret udvidelsen af anlægget i henhold til 2016-projektgodkendelsen, løber værket en risiko i forhold til forsyningssikkerheden.
- Projektbekendtgørelsens § 11, stk. 2, finder anvendelse, uanset om kraftvarmekravet er gældende eller ej. Bestemmelsen indeholder ikke et krav om en minimumsdækningsgrad på 90 %, men er en rettesnor for fordelingen mellem grundlast og spidsreservelast. Der kræves beregninger af samfundsøkonomien for at vælge en dækningsgrad på 100 %.
- Valget af en dækningsgrad på 100 % viser, at der reelt er tale om et ønske om at dimensionere anlægget til at kunne dække Hørningområdet, hvorfor der er tale om omgåelse af projektbekendtgørelsen. Det er i den forbindelse uden betydning, hvorledes varmebehovet blev vurderet i 2005-projektgodkendelsen.
- Udvidelsen af anlægget medfører, at anlægget kan forsyne både Skanderborg og Hørning med i hvert fald 90 % af varmebehovet. Dertil kommer træpilleanlægget, der kan levere 8,9 % af varmebehovet. Det eksisterende flisanlæg dækker allerede 82 % af varmebehovet i Skanderborg, hvorfor udvidelsen får langt størst betydning for Hørning.

- Værket har udtalt, at man har planer om at etablere en transmissionsledning til Hørning.
- Det er et ufravigeligt krav efter projektbekendtgørelsen, at det projekt, der bliver godkendt af kommunen, er det samfundsøkonomisk mest optimale projekt, jf. varmforsyningslovens § 1.
- 2016-projektgodkendelsen er i strid med projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 10, fordi levering fra VPA ikke er inddraget som relevant scenarie.
- Inddragelse af levering fra VPA som relevant scenarie vil vise, at forsyning fra VPA vil være det samfundsøkonomisk mest fordelagtige alternativ. VPA har endvidere tilstrækkelig varmeproduktionskapacitet til rådighed for at kunne levere til værket.
- Der er ikke i projektbekendtgørelsen eller i vejledningen hertil direkte fortolkningsbidrag til, hvilke anlæg, der udgør relevante scenarier i projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 10.
- I henhold til praksis fra Energiklagenævnet beror det på en objektiv, konkret vurdering, om det pågældende alternativscenarie har en vis realitet, herunder om gennemførelse af alternativscenariet synes at være en i praksis gennemførlig mulighed.
- Om der foreligger en civilretlig varmeleveranceaftale, eller en af parterne har bragt denne til ophør og afvist at indgå en ny civilretlig aftale pga. uenighed om priser eller andre betingelser, kan ikke være et udslagsgivende kriterium for, om fortsat leverance er et relevant scenarie eller ej.
- Dette stemmer overens med myndighedernes holdning i øvrigt, idet myndighederne blandt andet ser bort fra civilretlige tvister, når det vurderes, om tariffer mv. er i strid med varmforsyningslovens prisbestemmelser, eller ved afgørelser om forsyningspligt for fjernvarmen, jf. Energistyrelsens afgørelse af 12. december 2014.
- Varmeforsyningsvirksomheden vil ved en fortsat varmeleverance uden en civilretlig aftale være beskyttet mod urimelige pris- og leveringsbetingelser på grund af varmforsyningslovens prisbestemmelser.
- Hvorvidt substitutionsprisen er overholdt ved den hidtidige varmeleveringsaftale har ikke indflydelse på, om varmen fra VPA skal udgøre et relevant scenarie ved behandlingen af 2016-projektgodkendelsen, jf. § 23, stk. 1, nr. 10. Substitutionsprincippet har alene betydning for prisreguleringen og vedrører i øvrigt bruger-

økonomi, og ikke samfundsøkonomi, som er det afgørende efter projektbekendtgørelsen.

- Såfremt en varmforsyningsvirksomhed kunne undlade at inddrage sin hidtidige leverance som ”relevant scenarie” alene med henvisning til, at parterne ikke kan opnå enighed om vilkårene for leverancen, vil virksomheden reelt set selv kunne afgøre, om en leverance skal indgå som relevant scenarie, jf. projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 10.
- I den periode, hvor 2016-projektforslaget blev behandlet i Skanderborg Kommune, foregik der stadig forhandlinger imellem parterne om en fremtidig varmel leveringsaftale.
- Der blev afholdt kontraktforhandlingsmøder den 25. oktober 2016, den 22. november 2016 og den 22. december 2016. På mødet den 22. december var indholdet i en midlertidig aftale gældende fra den 1. januar 2017 på plads. Denne blev dog aldrig realiseret, da værket den 30. december 2016 meddelte, at varmeaftaget blev afbrudt pr. 31. december 2016.
- Forhandlingerne viser, at det ikke er korrekt antaget, at det var umuligt at opnå enighed om en kontrakt.
- Det fremgår af varmeplanen for Skanderborg Kommune, der blev behandlet i efteråret 2016, at det fortsat var forudsat, at transmissionsledningen skulle anvendes til varmel leverancer, herunder levering af affaldsvarme fra Renosyd.

4. Værkets bemærkninger

Værket har navnlig fremsat følgende bemærkninger til klagen:

- Værket opsigde leveringsaftalen med VPA med henblik på at gennemføre den afbrydelse af transmissionsforbindelsen, der blev godkendt allerede i 2005.
- Der er ingen årsagssammenhæng mellem den påklagede projektgodkendelse af 5. december 2016 og afbrydelsen af leveringsforholdet mellem VPA og værket.
- Det har ikke været muligt at opnå enighed om fremtidig levering af varme fra VPA til værket.
- De forhandlinger, der foregik i det sidste halvår af 2016, vedrørte indgåelsen af en ny, separat aftale om levering af varme til VPA fra et nyt fælles produktionsselskab mellem værket og Renosyd.
- Forhandlingerne førte ikke til noget, idet VPA ikke ville acceptere

en genforhandling af sin eneret på Renosyds varmeproduktion frem til 2028. Dermed bortfaldt også forudsætningerne for det analysearbejde, der fremgår af COWI's rapport af 15. september 2016. Referatet fra forhandlingerne den 22. december 2016 skal ses i dette lys.

- Parternes respektive økonomiske interesser i at etablere det fælles produktionsselskab ligger så langt fra hinanden, at forhandlingerne om et nyt, fælles produktionsselskab ikke førte til noget.
- Den eneste aftale, der indholdsmæssigt kom på plads på mødet den 22. december 2016, var en midlertidig aftale om en marginal produktionsmængde, der skulle sikre levering til værket, indtil det fælles produktionsselskab kunne etableres. Denne aftale blev imidlertid aldrig til noget, idet forhandlingerne ikke førte til noget.
- Varmelivering fra VPA vil endvidere være i strid med det substitutionsprincip, der følger af maksimalprisreguleringen i varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, hvorfor det også af den grund ikke er relevant at inddrage varmelevering fra VPA som et relevant scenarie.
- Den del af omkostningerne til varme fra VPA, der overstiger substitutionsprisen, vil efter Energitilsynets praksis udgøre et underskud, der hverken kan dækkes ved at fremføre det til senere indregning hos varmeaftageren eller ved at overvælte det på de andre varmeaftagere, jf. Energitilsynets afgørelse af 29. november 2016 med j.nr. 16/05093.
- Aarhus Kommune lagde i forbindelse med etableringen af et nyt anlæg i Lisbjerg til grund, at varmeleveringen til Skanderborg kunne ophøre og således ikke udgjorde en forudsætning for investeringen i Lisbjerg.
- 2005-projektgodkendelsen indeholdte ikke vilkår om, hvornår anlægget skulle idrives. Grunden til, at etableringen tog længere tid end forventet, er blandt andet, at Renosyd klagede over projektgodkendelsen til Energiklagenævnet.
- Fliskedlerne blev idrivesat i 2010, og de faktiske forhold var kendt og accepteret af VPA allerede ved indgåelsen af 2009-aftalen uden at det gav anledning til spørgsmål fra VPA vedrørende de retlige forudsætninger for flisanlæggets etablering. De to kedler har hver en mærkepladeeffekt på 9 MW svarende til projektforslagets effekt.
- 2003-projektforslagets anslåede investeringsomkostninger på 34 mio. kr. er, som oplyst i projektforslaget, baseret på Dansk Fjernvarmes opgørelse over investeringen i eksisterende flisfyrede fjernvarmecentraler. Den efterfølgende fordyrelse af anlægget skyldes forhold, som ikke kunne forudses på godkendelsestidspunktet, her-

under etableringens tidsmæssige forskydning som følge af klagen fra Renosyd.

- Varmeleverancen fra VPA fortsatte udelukkende frem til den 31. december 2016 på grund af risikoen for et eventuelt erstatningskrav fra VPA, hvis varmelieferingen blev afbrudt umiddelbart efter meddelelsen af 2005-projektgodkendelsen.
- Værket afbrød permanent varmelieferancen fra VPA så snart de kontraktlige forhold gav mulighed for det den 31. december 2016. Ved varmesæsonens afslutning den 27. april 2017 blev der endvidere foretaget en direkte fysisk afkobling af transmissionsledningen fra værket ved fjernelse af de nødvendige forbindingsanlæg.
- Projektgodkendelsen fastlægger alene rammerne for anlæggets etablering og ikke den efterfølgende drift, jf. også Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen.
- At værket kontraktligt har været underlagt VPA's driftsstyring og efter ordre fra VPA har øget varmeproduktionen i forhold til det oprindeligt antagne, ændrer ikke ved, at fliskedlerne er lovligt etablerede i henhold til 2005-godkendelsen.
- 2005-projektgodkendelsen er med afkoblingen fra VPA pr. 31. december 2016 gennemført fuldt ud.
- Transmissionsledningen mellem VPA og Renosyd, som nu er fysisk adskilt fra værkets net, har været udsat for tre ledningsbrud siden årsskiftet 2016/2017, hvilket bekræfter, at der på tidspunktet for 2005-projektgodkendelsen var et reelt behov for at foretage yderligere levetidsforlængende investeringer i transmissionsledningen.
- At kraftvarmekravet ikke længere er gældende, når først forbindelsen mellem værket og VPA er afbrudt, indgår som en udtrykkelig forudsætning for projektgodkendelsen af 5. december 2016 og er i øvrigt i overensstemmelse med Energistyrelsens opfattelse i e-mail af 11. november 2014.
- Værket har ikke længere nogen fysisk forbindelse til VPA's transmissionsnet. Såfremt de fysiske forbindelser skal genetableres, vil det i Stilling kræve en genetablering af rørforbindelsen. I Skanderborg vil det kræve en genetablering af rørforbindelsen samt etablering af en ny vekslerstation, idet transmissionsnettet og Renosyds nye transmissionsledning anvender en anden vandkvalitet end værkets distributionsnet.
- Det er således ikke fysisk muligt i dag at foretage levering af central kraftvarme fra VPA's transmissionsnet til værket.

- Kravet om 90 % dækning i projektbekendtgørelsens § 11, stk. 2, er et minimumskrav, jf. også Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen fra 2007, s. 18.
- Det har ikke været formålet med 2016-projektforslaget at muliggøre fremtidig forsyning af Hørning. Som det fremgår af projektforslagets pkt. 1.2, er formålet med projektforslaget at lade værket opretholde den nuværende forsyningssikkerhed og samtidig have tilstrækkelig miljøvenlig og fossilfri fjernvarmeproduktion til Skanderborgområdet efter afbrydelse af forbindelsen til VPA's transmissionsledning.
- Det er, som anført i projektforslagets pkt. 3.2, planen, at der med udvidelsen af det flisfyrede anlæg kun anvendes biobrændsel i normal-situationen, mens der fortsat er behov for oliekedlerne til reserve og nødlastforsyning.
- Som det også fremgår, er størrelsen af den planlagte udvidelse af det flisfyrede anlæg valgt ud fra, at træflis er billigere end træpiller og især gasolie. Der er derfor valgt en udvidelse af det flisfyrede anlæg, så det sammen med det eksisterende træflisfyrede anlæg kan dække hovedparten af varmebehovet i en normalsituation.
- Endvidere fremgår det, at den planlagte nye fliskedel sammen med de eksisterende to flisfyrede kedler med absorptionsvarmepumper kan dække hele varmebehovet, bortset fra den koldeste spidslast, som dækkes af det eksisterende træpilleanlæg.
- Værket kan bekræfte, at værkets eksisterende anlæg ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer den fornødne forsyningssikkerhed i dag, hvorfor det af hensyn til værkets forsyningssikkerhed er nødvendigt at etablere den ansøgte fliskedel i overensstemmelse med projektforslagets formål.
- Værket har dog akkurat tilstrækkelig kapacitet på spids- og reserveanlæg til at sikre varmeforsyningen, indtil udvidelsen er klar.

5. Skanderborg Kommunes bemærkninger

Skanderborg Kommune har navnlig fremsat følgende bemærkninger til klagen:

- Skanderborg er ikke omfattet af kraftvarmekravet i projektbekendtgørelsens § 13, idet Skanderborg hverken retligt eller faktisk forsynes af et centralt kraftvarmeværk.
- Afbrydelsen af forbindelsen imellem VPA og værket er en følge af 2005-projektgodkendelsen, hvoraf udtrykkeligt fremgår, at varmen fra VPA udgik af Skanderborg Kommunes varmeplanlægning.

- 2005-projektgodkendelsen står stadig ved magt.
- Der er ikke ved indgåelsen af aftalen om levering af al varme fra Renosyd til VPA i 2009 sket en ændring af den juridisk bindende varmeplanlægning i Skanderborg.
- Civilretlige aftaler kan ikke ændre den juridisk bindende varmeplanlægning, som følger af de projekter, som er godkendt.
- Energistyrelsen har tilkendegivet, at kraftvarmekravet afhænger af, om der fysisk er forbindelse mellem VPA og Skanderborg. Hvis forbindelsen afbrydes, er der ikke længere forbindelse, og dermed er kraftvarmekravet ikke længere gældende.
- Bent Ole Gram Mortensen, professor, cand.jur., ph.d. og medlem af Energiklagenævnet har vurderet, at der ved vurderingen af, om Skanderborgområdet er beliggende i et centralt kraftvarmeforsynet område, må lægges vægt på det senest godkendte projekt og ikke det forhold, at afkoblingen først kan forventes at ske med udgangen af 2016. På den baggrund vurderede Bent Ole Gram Mortensen, at Skanderborgområdet næppe er omfattet af kraftvarmekravet.
- Advokatfirmaet Bech-Bruun har ligeledes vurderet, at et områdes forsyning og status efter projektbekendtgørelsen skal fastlægges på baggrund af de projekter, der er godkendt som led i den kommunale varmeplanlægning, hvorimod det ikke er afgørende, om en varmeleveranceaftale er opsagt.
- Skanderborg er endvidere rent varmeplanmæssigt ikke udlagt til central kraftvarmeforsyning.
- 2009-projektgodkendelsen ændrer ikke ved, at Skanderborg i henhold til 2005-projektgodkendelsen skal være selvforsynende med varme fra Renosyd og værkets egne anlæg, og dermed ikke er omfattet af kraftvarmekravet i projektbekendtgørelsens § 13.
- 2005-projektgodkendelsen og 2009-projektgodkendelsen har begge affaldsvarme fra Renosyd som førsteprioritet.
- Transmissionsledningen imellem værket og Renosyd er ikke blevet nedlagt via et godkendt varmeprojekt og kan reetableres, hvorefter det vil være muligt for værket at modtage affaldsvarme fra Renosyd udenom VPA's net.
- I henhold til 2016-projektgodkendelsen ændres varmeplanlægningen i Skanderborg, hvorfor fysisk afkobling af transmissionsforbindelsen til VPA harmonerer fuldt ud med Skanderborg Kommunes varme-

planer i form af de godkendte projekter.

- Det kan ikke tillægges betydning, at Energistyrelsen med sit samtykke til 2005-projektgodkendelsen forudsatte, at der ville ske en øget udnyttelse af affaldsvarmen fra Renosyd, idet en sådan forudsætning ikke er bindende for efterfølgende projektgodkendelser.
- 2009-projektgodkendelsen forudsætter ikke, at leveringen af affaldsvarme fra Lisbjerg opretholdes for fremtiden. En varmelevering er desuden ikke godkendelsespligtig, jf. projektbekendtgørelsens § 1.
- 2009-projektgodkendelsen har derfor ikke ændret varmeplanlægningen i relation til det forhold, at varmen fra det centrale område er udgået af varmeplanlægningen, og at anvendelsen af transmissionsforbindelsen mellem VPA og Skanderborg skal bortfalde.
- Afbrydelsen af transmissionsforbindelsen mellem VPA og Skanderborg er således både i overensstemmelse med projektgodkendelsen fra 2005 og 2009.
- Der er ikke blot tale om en driftsafbrydelse, men om en faktisk afbrydelse, som er foretaget med henblik på at afbryde forsyningen.
- Det bestrides, at erstatningen af varmen fra Renosyd med varme fra værkets spidslastanlæg kræver en særskilt projektgodkendelse. Det er således kun etablering og væsentlige ændringer af anlæg, som skal godkendes, hvorimod den efterfølgende drift ikke er godkendelsespligtig, jf. projektbekendtgørelsens § 3.
- Projektbekendtgørelsen indeholder ikke en nærmere afgrænsning af, hvad der ved etablering af produktionsanlæg skal anses for relevante scenarier, og dette er heller ikke uddybet i Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen.
- Det beror i henhold til Energiklagenævnets afgørelse af 25. juni 2015 på en konkret vurdering, hvad der må anses for relevante scenarier i forbindelse med et projekts samfundsøkonomiske analyse. Ved denne vurdering må der lægges vægt på, om det pågældende alternativscenarie har en vis realitet, herunder om gennemførelse af alternativscenariet synes at være en i praksis gennemførlig mulighed.
- I Energiklagenævnets afgørelse af 25. juni 2015 var varmeleveringsaftalen mellem Grenaa Varmeværk og Verdo opsagt, og parterne kunne ikke opnå enighed om betingelserne for fortsat levering. Efter Energiklagenævnets opfattelse kunne Verdos levering af den omfattede varmemængde derfor ikke anses for et relevant scenarie i henhold til projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 10.

- Det vil være praktisk muligt for VPA at levere den ønskede varme efter udløbet af kontrakten, men der har ikke kunnet opnås enighed herom mellem parterne, der har forhandlet i flere år. I henhold til ovennævnte afgørelse fra Energiklagenævnet vil levering af varme fra VPA derfor ikke være et relevant scenarie.
- Situationen i Energiklagenævnets afgørelse af 25. juni 2015 var helt identisk med situationen i Skanderborg. Grenaa Varmeværk kunne få opfyldt sit fulde behov for varmeleverancer fra Grenaa Kraftvarmeværk, som kraftvarmeværket var bestykket, og der var ikke behov for etablering af yderligere varmeproduktionskapacitet for at Grenaa Kraftvarmeværk kunne udgøre referencen. Den fortsatte forsyning fra Grenaa Kraftvarmeværk var således fysisk mulig, og Grenaa Kraftvarmeværk ville gerne levere varmen. Alene som følge af den opsagte aftale og den manglede enighed om en ny aftale fandt Energiklagenævnet imidlertid, at dette scenarie ikke var relevant.
- Det forhold, at VPA gerne vil levere varmen til værket, betyder i henhold til Energiklagenævnets afgørelse af 25. juni 2015 ikke, at leverancerne dermed bliver et relevant alternativt scenarie, når der efter langvarige forhandlinger ikke kan opnås enighed om en aftale.
- VPA har i forbindelse med projekteringen af et nyt biomassefyret anlæg i Lisbjerg udtalt, at fortsat levering til Skanderborg ikke var en forudsætning for projektet.
- VPA har vidst siden 2009, at Skanderborg Kommune var indstillet på at udtræde af overenskomsten med VPA.
- Det er korrekt, at Skanderborg Byråd i den for nyligt godkendte strategiske varmeplan ønsker genforhandling af kontrakterne med VPA i et ligeværdigt samarbejde. En sådan ensidig tilkendegivelse kan dog ikke bruges som argument for, at forsyning af Skanderborg med varme fra VPA skal indgå som reference i varmeprojektet.
- Den strategiske varmeplan er modsat 2005-projektgodkendelsen ikke juridisk bindende for fastlæggelsen af relevante scenarier efter projektbekendtgørelsen.

6. Retsgrundlaget

Retsgrundlaget fremgår af bilag til denne afgørelse.

7. Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Kraftvarmekravet, jf. projektbekendtgørelsens § 13:

Projektbekendtgørelsens § 13 indeholder det såkaldte kraftvarmekrav, hvorefter kommunalbestyrelsen kun kan godkende etablering af produktionsanlæg med en varmekapacitet over 1 MW til levering af opvarmet vand eller

damp til et fjernvarmenet, der forsynes af et centralt kraftvarmeanlæg, hvis anlægget indrettes som et kraftvarmeanlæg.

Det afgørende for, om kraftvarmekravet finder anvendelse, er således, om det område, der ønskes forsynet af et nyt produktionsanlæg, i forvejen er forsynet af et centralt kraftvarmeanlæg.

Skanderborg Kommune godkendte den 11. juli 2005 et projektforslag, der blandt andet indebar, at varmeaftaget fra VPA, der er et centralt kraftvarmeområde, blev erstattet af affaldsvarme fra Renosyd samt varme produceret på værkets egne anlæg.

Den del af projektforslaget, der vedrørte erstatning af varmeaftaget fra VPA med affaldsvarme fra Renosyd og varme produceret på værkets egne anlæg, blev imidlertid ikke realiseret umiddelbart efter projektgodkendelsen, idet varmelieferingsaftalen imellem værket og VPA var uopsigelig indtil 2015, hvorefter den kunne opsiges med et års varsel til udløbet af et regnskabsår.

Byrådet i Skanderborg Kommune godkendte herefter den 28. januar 2009 et projektforslag for etablering af en transmissionsledning imellem Renosyd og VPA's transmissionsnet. Af projektforslaget, der forudsatte, at værket, VPA og Renosyd indgik en trepartsaftale om levering af varme igennem VPA's transmissionsnet, fremgår, at værket skulle modtage den samme mængde affaldsvarme fra Renosyd som hidtil, men at denne skulle leveres igennem VPA's transmissionsnet.

Parterne indgik herefter den forudsatte trepartsaftale, der medførte, at værket og Renosyd skulle sende al deres varmeproduktion til VPA, og at værket skulle modtage sin samlede varmeliefering fra VPA's transmissionsnet.

Værket fortsatte med at modtage varme fra VPA's transmissionsnet, indtil værket opsagde aftalerne den 18. februar 2015 med virkning fra den 31. december 2016. Skanderborg modtog således varme fra VPA, herunder Studstrupværket, ind til den 31. december 2016.

Kraftvarmekravet i projektbekendtgørelsens § 13 finder anvendelse, hvis et område er forsynet af et centralt kraftvarmeværk, hvilket var tilfældet for Skanderborgområdet i henhold til varmelieferingsaftalen med VPA.

Det er på den baggrund Energiklagenævnets vurdering, at Skanderborg på tidspunktet for Skanderborg Kommunes afgørelse den 5. december 2016 var omfattet af kraftvarmekravet i projektbekendtgørelsens § 13.

Energiklagenævnet finder derfor, at Skanderborg Kommunes godkendelse af projektforslaget er i strid med projektbekendtgørelsens § 13.

Samfundsøkonomisk analyse af relevante scenarier, jf. projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 10:

En ansøgning om godkendelse af projekter for kollektive varmemforsyningsanlæg skal være skriftlig og ledsaget af en række oplysninger, herunder en samfundsøkonomisk analyse af relevante scenarier i det omfang, som er nødvendigt for kommunalbestyrelsens vurdering af projektet, jf. projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 10, 1. pkt.

Er ansøgningen ikke fyldestgørende, må kommunen kræve, at der fremlægges yderligere oplysninger til brug for kommunens vurdering af projektet, jf. projektbekendtgørelsens § 23, stk. 3, 1. pkt.

Det følger af projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 10, 2. pkt., at individuel forsyning anses for et relevant scenarie for projektforslag, der vedrører etablering eller udvidelse af varme- eller naturgasdistributionsnet. Endvidere er det en konsekvens af projektbekendtgørelsens § 11, at etablering af kraftvarmeanlæg altid vil være et relevant scenarie for projekter for produktionsanlæg med en varmekapacitet over 1 MW.

Ud over de ovenfor nævnte scenarier indeholder projektbekendtgørelsen ikke en nærmere afgrænsning af, 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 alternativscenarie har en vis realitet, herunder om gennemførelse af alternativscenariet synes at være en i praksis gennemførlig mulighed.

I projektforslaget er der foretaget en samfundsøkonomisk analyse af alternativer i form af varmeproduktion på værket eksisterende anlæg samt opførelse af et kraftvarmebaseret anlæg. Der er derimod ikke foretaget en samfundsøkonomisk analyse af fortsat forsyning fra VPA som alternativt scenarie. Dette på trods af, at værket på tidspunktet for Skanderborg Kommunes godkendelse af projektforslaget modtog varme fra VPA. Varmeforsyning fra VPA var således en del af basissituationen på tidspunktet for kommunens projektgodkendelse.

Som ovenfor anført er det Energiklagenævnets opfattelse, at en uændret fortsættelse af de eksisterende forhold altid vil være et relevant scenarie, hvis dette i praksis er muligt. Energiklagenævnet finder endvidere, at det i et tilfælde som det foreliggende, hvor der i forvejen er etableret en transmissionsforbindelse til en varmeleverandør, som udgangspunkt vil være relevant at inddrage dette scenarie i den samfundsøkonomiske analyse.

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 denne sag fremgår det af Skanderborg Kommunes seneste projektgodkendelse fra 2009, at værket skal modtage varme fra VPA's transmissionsnet, og at affaldsvarme fra Renosyd og affaldsforbrændingsanlægget i Lisbjerg skal have førsteprioritet. Det fremgår endvidere af Skanderborg Kommunes strategiske varmeplan for perioden 2016 til 2020, at affaldsvarme og kraftvarme har førsteprioritet, og at parterne forhandler om en "fornyet tilslutning til Varmeplan Aarhus i et ligeværdigt samarbejde".

Det fremgår også af sagen, at parterne frem til slutningen af december 2016 forhandlede om en midlertidig samt en mere langsigtet løsning for varmeforsyningen i Skanderborg Kommune.

Det fremgår endvidere, at VPA råder over den nødvendige kapacitet til at forsyne værket med varme, og at det vil være relativt enkelt at genetablere forbindelsen imellem værket og VPA.

Det er Energiklagenævnets opfattelse, at det forhold, at parterne har udfordringer med at blive enige om en aftale om fortsat levering fra VPA til værket, ikke har betydning ved fastlæggelsen af relevante scenarier efter projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 10, 1. pkt.

På den baggrund finder Energiklagenævnet, at det er en mangel ved Skanderborg Kommunes afgørelse, at den ikke forholder sig til varmelevering fra VPA som et relevant scenarie, jf. projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 10, 1. pkt.

Energiklagenævnet ophæver herefter Skanderborg Kommunes afgørelse af 5. december 2016.

Energiklagenævnet har derfor ikke fundet anledning til at tage stilling til klagerens bemærkninger vedrørende anlæggets dimensionering, jf. projektbekendtgørelsens § 11, stk. 2.

9. Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet ophæver Skanderborg Kommunes afgørelse af 5. december 2016.

Sagen har været behandlet på nævnets møde den 17. december 2018 samt ved efterfølgende skriftlig votering.

Energiklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

Afgørelsen er truffet i henhold til § 32, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1792 af 27. december 2018 om godkendelse af projekter for kollektive varmemforsyningsanlæg, jf. varmemforsyningslovens² § 26, stk. 1.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

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

Afgørelsen offentliggøres på hjemmesiden www.naevneneshus.dk/ under menupunktet Nævnene > Energiklagenævnet > Tidligere afgørelser.

På nævnets vegne

Peter Ulrik Urskov
Nævnnsformand

Line Holst Juhl
Fuldmægtig, cand. jur.

² Lovbekendtgørelse nr. 1211 af 9. oktober 2018 af lov om varmemforsyning.

Bilag

Uddrag af bekendtgørelse nr. 1124 af 23. september 2015 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg

”[...]

§ 11. Kommunalbestyrelsen kan kun godkende projekter for produktionsanlæg med en varmekapacitet over 1 MW, hvis anlægget indrettes som kraft-varme-anlæg. Det er dog en forudsætning, at denne produktionsform er den samfundsøkonomisk mest fordelagtige. Der kan godkendes et varmeproducerende anlæg, hvis dette er samfundsøkonomisk mere fordelagtigt, jf. dog § 13.

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

...

§ 13. Ved etablering af produktionsanlæg med en varmekapacitet over 1 MW til levering af opvarmet vand eller damp til et fjernvarmenet, der forsynes af et centralt kraft-varme-anlæg, kan kommunalbestyrelsen kun godkende projektet, hvis anlægget indrettes som kraft-varme-anlæg, jf. dog § 14.

...

§ 23. 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:

...

10) Samfundsøkonomisk analyse af relevante scenarier. For projektforslag, der vedrører etablering eller udvidelse af varme- eller naturgasdistributionsnet, anses individuel forsyning for et relevant scenarium.

...

Stk. 3. Kommunen kan på baggrund af projektforslagenes forskellige karakter og baggrund bestemme, at oplysninger om et eller flere forhold nævnt i stk. 1, nr. 1-9, og nr. 10, 1. pkt., ikke skal foreligge, hvis oplysningerne skønnes at være af uvæsentlig karakter for projektforslaget, ligesom kommunen kan kræve yderligere oplysninger. For kommunalbestyrelsens godkendelse af ansøgninger efter § 10, stk. 2, og § 17, stk. 5-7, skal der ikke foreligge oplysninger om forhold nævnt i stk. 1, nr. 10, 1. pkt.

[...]”