

(Varmeforsyning)

Frederiksborggade 15
1360 København K

Besøgsadresse:
Linnésgade 18, 3. sal
1361 København K

Tlf 3395 5785
Fax 3395 5799

www.ekn.dk
ekn@ekn.dk

KLAGE FRA Næstved Varmeværk A.m.b.A.
OVER Næstved Kommunes afgørelse af 4. december 2013
OM projektforslag om røggaskondensering for I/S AffaldPlus

8. oktober 2014

J.nr. 1021-14-1-23

TML-EKN

NÆVNETS Nævnensformand, dommer Poul K. Egan
SAMMEN- Professor, cand.jur. & ph.d. Bent Ole Gram Mortensen
SÆTNING Direktør, cand.oecon. Niels Jørgen Ravn Sørensen
I SAGEN

NÆVNETS Næstved Kommunes afgørelse af 4. december 2013 stad-
AFGØRELSE fæstes.

Næstved Varmeværk A.m.b.A. (herefter Næstved Varmeværk) har den 20. december 2013 klaget over Næstved Kommunes afgørelse af 4. december 2013. Ved afgørelsen godkendte Næstved Kommune I/S AffaldPlus' (herefter Affald-Plus) projektforslag om etablering af røggaskondensering på værkets ovnlinje 4.

Sagens baggrund

AffaldPlus ejer og driver et dampproducerende affaldsforbrændingsanlæg samt en naturgasfyret dampkedel med generator. Den varme, som AffaldPlus producerer, leveres til Næstved Varmeværk, der videredistribuerer varmen til forbrugerne i området.

Affaldsforbrændingsanlægget har tre ovnlinjer, som er kraftvarmeproducerende. Ovnlinje 2 og 3 er fra 1995 og ovnlinje 4 er fra 2005. Når varmebehovet overstiger, hvad der kan produceres på affaldsdamp, suppleres med damp produceret på værkets naturgasfyrede dampturbine. For at udnytte affaldets energiindhold ønsker AffaldPlus med projektforslaget at etablere røggaskondensering på forbrændingsanlæggets ovnlinje 4. Det kan medvirke til, at var-

meproduktionen – særligt i fyringssæsonen – kan øges, og at forbruget af naturgas kan reduceres. Projektforslaget indebærer en ombygning af anlæggets skrubber. Ombygningen af den eksisterende skrubber til kondenserende drift omfatter etablering af varmeveksler, evt. forøgelse af varmeoverføringsareal mellem skrubbevand og røggas (fyldlegemer), forhøjelse af skrubberens svøb og etablering af varmepumpe. Varmepumpen vil blive etableret som en kompressionsvarmepumpe, der drives af el. Ved røggaskondenseringen forøges anlæggets varmeproduktion med ca. 7,8 MW, og med en samlet årlig fuldlastsdriftstid på ca. 3.500 timer forventes der en øget varmeproduktion på ca. 27.500 MWh pr. år. Den forøgede fjernvarmeproduktion vil fortrænge fjernvarme produceret på den nuværende naturgasfyrede dampkedel.

8. oktober 2014

J.nr 1021-14-1-23

TML –EKN

Projektforslagets samfundsøkonomiske beregninger og vurderinger er udført på baggrund af Energistyrelsens: "Vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, juli 2005"¹, og der er anvendt Energistyrelsens samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger fra oktober 2012.

Side 2 af 8

Projektforslaget viser et samfundsøkonomisk overskud på ca. 47 mio. kr. over 20 år sammenlignet med referencen (fortsat affaldsbaseret og naturgasbaseret kraftvarmeproduktion). Der er anvendt en kalkulationsrente på 4 %. De selskabsøkonomiske resultater viser, at der vil være reducerede omkostninger til varmeproduktion på ca. 99 mio. kr. over 20 år. Projektforslaget medfører endvidere, at CO₂-udledningen reduceres.

Næstved Kommune har udover Næstved Varmeværk bl.a. inddraget naturgas-selskabet DONG Energy Gas Distribution A/S (herefter DONG) og elselskabet SEAS-NVE A.m.b.a. (herefter SEAS-NVE) i sagens behandling.

Klagers synspunkter og bemærkninger

Det er klagers opfattelse, at Næstved Kommunes afgørelse 4. december 2013 bør ophæves alternativt hjemvises til kommunen til fornyet behandling. Til støtte herfor har klager navnlig anført følgende:

- Næstved Kommunes afgørelse er truffet på et utilstrækkeligt oplyst grundlag. Næstved Kommune har anført i afgørelsen af 4. december 2013, at det selskabsøkonomiske overskud vil være en fordel for de varmemeforbrugere, som er tilsluttet AffaldPlus gennem Næstved Varmeværk. Projektforslaget opererer med et fælles overskud for affalds- og varmekunder. Det er således ikke nærmere angivet, hvem der vil få glæde af projektet. Kommunen kan på den baggrund ikke konkludere, at det vil komme varmemeforbrugerne til gode.

¹ Energistyrelsens forskellige versioner af notater om forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet er offentliggjort på styrelsens hjemmeside: www.ens.dk.

- I forbindelse med forberedelsen af projektforslaget har AffaldPlus sendt en række selskabsøkonomiske beregninger til Næstved Varmeværk. Værket påpegede i den forbindelse en række fejl og mangler, og selskabsøkonomien faldt fra 6,2 mio. kr. til 2,2 mio. kr. (pr. år). Det er imidlertid ikke de samme beregninger, som fremgår af projektforslaget, hvor det selskabsøkonomiske overskud er på 3,4 mio. kr. (pr. år). Næstved Varmeværk kender ikke de specifikke forudsætninger for den i projektforslaget anførte selskabsøkonomi. I den sidste beregning værket modtog, var overskuddet på 2,2 mio. kr. Forudsætningen for dette resultat var bl.a. en lånerente på 0,11 % samt forventet besparelse på eksisterende anlæg på 1,5 mio. kr. Begge forudsætninger er tvivlsomme. En realistisk lånerente er 3 %, og ved udeladelse af den fiktive besparelse på 1,5 mio. kr., bliver overskuddet 0,1 mio. kr. Dette overskud bygger på en række antagelser omkring COP-værdi, gaspris, investeringsstørrelse og virkningsgrad på varmepumpen. En forholdsvis lille ændring vil gøre, at økonomien bliver negativ. Rambøll anslår f.eks. investeringssummen til 40 mio. kr., mens projektforslaget bygger på en investering på 35 mio. kr.
- Efter de generelle bestemmelser i varmemforsyningsloven er det ikke tilladt at anvende et brændsel/teknologi, der øger varmeprisen. Det betyder, at der kan opstå en situation, hvor samfundsøkonomien er positiv, mens selskabsøkonomien er negativ. Den yderste konsekvens bliver, at AffaldPlus etablerer røggaskondenseringsanlægget, og Næstved Varmeværk ikke kan/må aftage varmen, da den er for dyr i forhold til alternativet. AffaldPlus har dermed ikke mulighed for at indregne omkostningerne til røggaskondenseringsanlægget i varmeprisen. Det kan derfor ikke forventes, at Næstved Varmeværk aftager den producerede energi. Det medfører, at forudsætningerne for de samfundsøkonomiske beregninger ikke er retvisende.
- Et projektforslag skal efter projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 8, indeholde økonomiske konsekvenser for forbrugerne, dvs. for Næstved Varmeværk. Efter § 23, stk. 2, kan kommunen dog bestemme, at oplysningen om økonomiske konsekvenser for forbrugerne ikke skal foreligge. Det fremgår dog ikke af bestemmelsen, at kommunen har bestemt dette.

8. oktober 2014
J.nr 1021-14-1-23
TML –EKN

Side 3 af 8

Næstved Kommunes udtalelse til sagen

Det er Næstved Kommunes opfattelse, at kommunens afgørelse af 4. december 2013 bør stadfæstes. Til støtte herfor har kommunen navnlig anført følgende:

- Afgørelsen er truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag og projektforslaget lever op til de relevante punkter i projektbekendtgørelsens § 23. Kommunen har foretaget en vurdering af projektforslaget efter projektbekendtgørelsens §§ 26 og § 27.
- Næstved Varmeværks oplyser, at der har været fremsendt fem forskellige versioner af de selskabsøkonomiske beregninger. Disse har ikke været fremsendt til kommunen og har ikke været en del af sagsbehandlingen. Kommunen har alene forholdt sig til de beregninger, der fremgår af projektforslaget og finder ikke, at tidligere versioner af de selskabsøkonomiske beregninger har indflydelse på troværdigheden af det fremsendte.
- Forholdene omkring levering af varme til Næstved Varmeværk er et kontraktspørgsmål mellem AffaldPlus og Næstved Varmeværk og vedrører ikke projektbekendtgørelsen.
- Kommunen henviser i øvrigt til afgørelsen af 4. december 2013, hvor Næstved Varmeværks indvendinger i al væsentlighed er behandlet, da lignende indvendinger fremgår af værkets høringssvar. De usikkerheder, der eventuelt måtte være i selskabsøkonomien, er begrænsede, og er dækket af følsomhedsberegningerne i bilag 2 i projektforslaget. Projektet vil således have et robust overskud både på selskabs- og samfundsøkonomien.

8. oktober 2014

J.nr 1021-14-1-23

TML -EKN

Side 4 af 8

AffaldPlus' synspunkter og bemærkninger

Det er AffaldPlus' opfattelse, at Næstved Kommunes afgørelse bør stadfæstes. Til støtte herfor er navnlig anført følgende:

- Det godkendte projektforslag bygger videre på kommunens projektgodkendelse af Næstved Kraftvarmeværk på Ydernæs fra august 1993. Denne tog udgangspunkt i Energistyrelsens specifikke forudsætningskrivelse fra 1990 om, at fjernvarmeforsyningen af Næstved By skal omlægges til kombineret kraft- og varmeproduktion baseret på affald og naturgas. Dette er fortsat grundlaget for varmeforsyningen af de dele af Næstved by, der er fjernvarmeforsynet.
- Røggaskondenseringsprojektet optimerer energiudnyttelsen af affaldsressourcerne. Det godkendte projektforslag indeholder de nødvendige samfundsøkonomiske beregninger. Beregningerne dokumenterer, at der ved projektets gennemførelse er en væsentlig samfundsøkonomisk gevinst i forhold til ikke at etablere anlægget. De udførte følsomhedsberegninger viser også, at projektet er robust overfor ændringer i projektets økonomiske forudsætninger. Selv ved en tænkt levetid for an-

lægget på 10 år giver anlægget samfundsøkonomisk overskud. Det gælder også ved store ændringer i energipriser eller anlægsinvestering. I forhold til de selskabs/brugerøkonomiske forhold vil etablering af røggaskondenseringsanlægget være med til at reducere den resulterende varmepris således, at denne kan holdes under det gældende varmeprisloft.

- I praksis bliver såvel de samfundsøkonomiske som de selskabsøkonomiske konsekvenser bedre end anført i projektforslaget. AffaldPlus har gennemført udbud af røggaskondenseringsanlægget og indgået kontrakt om levering af anlægget. Den tilbudte entreprisesum er 30 mio. kr. Derudover er der budgetteret med omkostninger til rådgivning, bygge og anlægsomkostninger, tekniske installationer og uforudsigelige omkostninger. Den samlede anlægsinvestering bliver derfor maksimalt 35 mio. kr. Den valgte leverandør har samtidig garanteret en højere energiproduktion på anlægget end projektforslagets forudsætninger. I projektforslaget er forudsat, at røggaskondenseringen giver en øget nettoenergieffekt på 6,6 MW (mereffekt 7,8 MW varme som "koster" 1,2 MW el-effekt for at drive varmepumpen). AffaldPlus er af leverandøren blevet garanteret, at nettoenergieffekten bliver 7,4 MW.
- De af Næstved Varmeværk rejste spørgsmål om manglende aftalegrundlag er ikke relevante i forhold til projektkendelsen. Den gældende aftale mellem varmekædet og AffaldPlus omhandler levering af varme baseret på de i projektforslaget fra 1993 anvendte brændsler, affald og naturgas. Der sker ingen ændring i brændselsvalg, men alene en optimering af energiudnyttelsen fra affaldsforbrændingen samt en tilsvarende reduktion i brug af fossile brændsler i form af naturgas til den gasfyrede dampkedel.

8. oktober 2014

J.nr 1021-14-1-23

TML –EKN

Side 5 af 8

DONG's og SEAS-NVE's synspunkter og bemærkninger

DONG og SEAS-NVE er ikke fremkommet med bemærkninger til sagen.

Retsgrundlaget

Kommunalbestyrelsens godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg er nærmere reguleret i projektbekendtgørelsen², der er udstedt i medfør af varmforsyningsloven³.

AffaldPlus fremsendte i juli 2013 værket projektforslag til Næstved Kommune. Kommunen behandlede på den baggrund projektforslaget efter den på da-

² Bekendtgørelsen nr. 374 af 15. april 2013 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg.

³ Bekendtgørelse nr. 1184 af 14. december 2011 af lov om varmforsyning med senere ændringer.

værende tidpunkt gældende projektbekendtgørelse (nr. 374 af 15. april 2013). Den 5. juni 2014 trådte en ny projektbekendtgørelse i kraft (bekendtgørelse nr. 566 af 2. juni 2014), som ophævede den tidligere projektbekendtgørelse. Det fremgår dog af bekendtgørelsens § 34, stk. 4, at klager over afgørelser, truffet af kommunalbestyrelsen efter bekendtgørelse nr. 374 af 15. april 2013, behandles efter bestemmelserne i den tidligere bekendtgørelse (nr. 374 af 15. april 2013). Når der herefter henvises til projektbekendtgørelsen, henvises der således til bekendtgørelse nr. 374 af 15. april 2013.

Af bekendtgørelsens § 3 fremgår følgende:

8. oktober 2014

J.nr 1021-14-1-23

TML –EKN

”[...]

§ 3. Projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, der er omfattet af bilag 1, skal forelægges kommunalbestyrelsen til godkendelse. Det samme gælder vedligeholdelses- og reparationsarbejder, der i væsentlig grad indebærer en forbedring af kollektive varmforsyningsanlægs drifts- og energioekonomi eller levetid.

Side 6 af 8

Stk. 2. Retlige og faktiske dispositioner til gennemførelse af et projekt må først foretages, efter at projektet er godkendt.

[...]”

For at kunne godkende et projektforslag, skal betingelserne i projektbekendtgørelsens § 26 være opfyldte. Af § 26 fremgår følgende:

”[...]

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

- 1) planlægningen efter kapitel 2,
- 2) de bestemmelser, der er fastsat i kapitel 3,
- 3) de samfundsøkonomiske analyser, der er nævnt i 23, stk. 1, nr. 10, og
- 4) de bemærkninger, der er modtaget efter § 25.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal ved vurderingen påse, at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. dog § 10, stk. 2, og § 17, stk. 5-7.

Stk. 3. Forudsætter projektet anvendelse af de regler, der er nævnt i § 6, stk. 3, og § 7 i lov om varmforsyning, skal kommunalbestyrelsen vurdere reglernes anvendelse i forhold til projektets økonomi og opfyldelsen af energipolitiske målsætninger m.v.

[...]”

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Indledningsvist bemærkes, at Energiklagenævnet kan tiltræde kommunens vurdering af, at projektforslaget er godkendelsespligtigt.

Det fremgår af projektbekendtgørelsens § 23, at en ansøgning om godkendelse af projekter for kollektive varmemforsyningsanlæg skal være skriftlig og ledsaget af oplysningerne i § 23, stk. 1, nr. 1-10, i det omfang, som er nødvendigt for kommunalbestyrelsens vurdering af projektet. Energiklagenævnet kan tiltræde Næstved Kommunes vurdering af, at projektforslaget om røggaskondensering indeholder de oplysninger, som er nødvendige for at kunne vurdere projektet. Energiklagenævnet finder således, at projektforslaget er udarbejdet i overensstemmelse med projektbekendtgørelsens § 23. Energiklagenævnet finder endvidere, at Næstved Kommune ved vurderingen af projektforslaget i tilstrækkelig grad har oplyst sagen (overholdt officialprincippet), og at kommunens afgørelse som følge heraf er truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Det af klager anførte ændrer ikke herved.

8. oktober 2014

J.nr 1021-14-1-23

TML –EKN

Side 7 af 8

For at kunne godkende et projektforslag skal kommunalbestyrelsen foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Kommunalbestyrelsen skal endvidere ved vurderingen påse, at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. § 26, stk. 1 og 2.

Energiklagenævnet kan efter en konkret vurdering af sagen og af de af Næstved Kommune anførte grunde tiltræde kommunens energimæssige, samfundsøkonomiske og miljømæssige vurdering af projektet. Energiklagenævnet kan endvidere af de af kommunen anførte grunde tiltræde kommunens skøn med hensyn til, at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. projektbekendtgørelsens § 26, stk. 2. Der er ikke under sagen fremkommet oplysninger, der kan føre til en ændring i vurderingen heraf. Det af klager anførte, herunder om de selskabsøkonomiske forhold, ændrer ikke herved.

Herefter – og under henvisning til det af Næstved Kommune anførte – stadfæster Energiklagenævnet afgørelsen af 4. december 2013.

Energiklagenævnets afgørelse

Næstved Kommunes afgørelse af 4. december 2013 stadfæstes.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 6. oktober 2014.

Afgørelsen er truffet i henhold til projektbekendtgørelsens § 31, stk. 1, jf. varmemforsyningslovens § 26, stk. 1.

Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

Søgsmål ved domstolene 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.

8. oktober 2014
J.nr 1021-14-1-23
TML -EKN

På nævnets vegne

Poul K. Egan
Nævnformand

Side 8 af 8

I dennes fravær og efter bemyndigelse underskrevet af

Henrik Chieu
Sekretariatschef

/Tina Alander Lindfors
Specialkonsulent, cand.jur.