

HØRINGSNOTAT

22. maj 2014
J.nr. 3007/3015-0001
Ref. RVN
Forsyning

Høringsnotat om bekendtgørelserne til implementering af artikel 14 i EU's effektivitetsdirektiv

Energistyrelsen har den 11. april 2014 sendt et udkast til projektbekendtgørelsen, kraftværksbekendtgørelsen og industri- og køleprojektbekendtgørelsen i høring med frist for afgivelse af bemærkninger den 5. maj 2014, kl. 12.

Energistyrelsen har i alt modtaget 13 høringsvar.

Energitilsynet, DI og Dansk Byggeri har ikke haft bemærkninger.

Advokatsamfundet, Det Økologiske Råd, DONG Energy, Dansk Fjernvarme, HOFOR, KL, Dansk Shell, Energinet.dk, VedvarendeEnergi, Københavns Kommune – Teknik og Miljøforvaltningen har afgivet bemærkninger til høringsudkastene.

1. Kraftværksbekendtgørelsen

DONG Energy er positivt indstillet over for en øget udnyttelse af spildvarme, hvor det er samfundsøkonomisk relevant.

Dansk Fjernvarme savner en forklaring på undtagelserne for, hvornår der ikke behøver at blive foretaget en cost-benefit-analyse. Desuden bemærker Dansk Fjernvarme, at udarbejdelse af en cost-benefit-analyse også kunne være rentabelt ved projekter, hvor ledninger skal være længere end 5 km. Dansk Fjernvarme påpeger desuden, at anlæg, der etableres for at balancere elsystemet bør helt undtages fra kravet om udarbejde af cost-benefit-analyse, idet kravet indirekte kan komme til medføre stop for investeringer i nye decentrale kraftvarmeanlæg. I øvrigt foreslår organisationen at præcisere, at der i § 5, stk. 1, nr. 21, er tale om varmetilslutningspunktet.

VedvarendeEnergi og Det Økologiske Råd mener generelt, at der ikke længere skal gives tilladelser til opførelse af kraftværker, som ikke er baseret på vedvarende energi. Man bør ikke kunne etablere kraftværker fyret med fossil energi med en kapacitet på 0,5 op til 5 MW uden tilladelse. Desuden finder organisationerne, at ændring af grænsen mellem centrale og decentrale anlæg fra 25 MW til 100 MW vil gøre det sværere at identificere konsekvenserne af de vilkår, der gør sig gældende for de mange små decentrale produktionsanlæg, og derfor skal grænsen ikke ændres. Herningværket bør kunne klassificeres som centrale værker.

Københavns Kommune mener ikke, det er hensigtsmæssigt, at CO₂-udledningen for affald er sat til 0 kg/GJ. Det bør i stedet for bero på en konkret vurdering af det enkelte affaldsanlæg eller med udgangspunkt i en gennemsnitlig dansk emissionsfaktor.

Energistyrelsens bemærkninger

Om undtagelser fra udarbejdelse af cost-benefit analyse: Kraftværksbekendtgørelsen gennemfører en del af eldirektivet, som gør det muligt at etablere elproduktionskapacitet efter objektive betingelser. Hvis en virksomhed mener, at der på kommercielle vilkår er økonomi i at opføre et anlæg, har virksomheden krav på en godkendelse, såfremt betingelserne er opfyldt. Efter Energistyrelsens opfattelse bør en cost-benefit-analyse kun foretages i de tilfælde, hvor det er strengt nødvendigt. Hvad angår anlæg til balancering af elsystemet er der i bekendtgørelsen mulighed for dispensation fra udarbejdelse af cost-benefit-analysen efter en konkret vurdering. Det bemærkes desuden, at kraftvarmeanlæg, dvs. anlæg, der producerer både el og varme, typisk vil opfylde energieffektivitetsdirektivets krav om højeffektiv kraftvarme, og at der dermed ikke er noget til hinder for etablering af disse anlæg.

Til forslaget om, at der ikke længere skal kunne godkendes anlæg, som ikke er baseret på vedvarende energi: Dette er vurderet som unødvendigt indskrænkende. Kvotesystemet og anden miljøregulering sørger for at holde emissioner på acceptabelt niveau.

Om ændring af grænsen for decentral kraftvarme: Denne vedrører ikke de eksisterende anlæg. Herningværket er udtrykkeligt nævnt som centralt værk i bestemmelsens stk. 1 og vil derfor ikke være berørt af ændringen. Ændringen tager sigte på, *at nye anlæg, der er "oplagte"* decentrale værker ikke bliver defineret som centrale blot fordi de ligger på en bestemt placering.

2. Projektbekendtgørelsen

2.1. Bemærkninger vedrørende ændringer til fremme af udnyttelse af overskudsvarme

Dansk Shell finder, at muligheden for en mere simplificeret dispensationsadgang end den, fastsat i § 30 a, bør overvejes.

Energistyrelsens bemærkning

Bemærkningen er taget til efterretning.

2.2. Bemærkninger vedrørende naturgasforsyning af nybyggeri

DONG Energy vurderer, at den foreslåede ændring er hensigtsmæssig og giver bedre mulighed for den samfundsøkonomiske bedste varmforsyning af nybyggede områder. DONG Energy finder det hensigtsmæssigt, hvis forsyning med VE-gas kunne ske via aftale om levering af certificeret VE-gas i stedet for at der skal etableres selvstændige net til distribution af VE-gasser.

Dansk Fjernvarme finder forslaget i modstrid med regeringens målsætning om, at vedvarende energi skal dække el- og varmforsyningen i 2035. Dansk Fjernvarme savner klarhed over rammerne for i hvilke tilfælde, der kan dispenseres for forbud mod etablering af naturgaskedler, samt under hvilke betingelser dispensation kan gives.

KL finder det særligt positivt, at det fremover bliver kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning om naturgasforsyning i nye såvel som eksisterende områder. Det muliggør mere hel-

hedsorienterede varmeplaner med bedre muligheder for at inddrage vedvarende energi og industriel overskudsvarme.

Energistyrelsens bemærkninger

Ved ændringen af byggeloven til fastsættelse af et forbud mod installation af naturgasfyr i nybyggeri har lovgiver bestemt, at kommunalbestyrelsen skulle have mulighed for at dispensere fra forbuddet. Dispensationsmuligheden er blevet udførlig beskrevet i lovbemærkningerne og er efterfølgende udmøntet i bygningsreglementet. Energistyrelsen vurderer ikke, at styrelsen bør kunne forhindre naturgasforsyning af en bygning, hvis kommunalbestyrelsen i overensstemmelse med reglerne har vurderet, der ikke er andre egnede alternativer end naturgasforsyning og derfor har dispenseret fra forbuddet mod installation af naturgasfyr. I så fald skal det også være muligt at lægge en naturgasledning ud til bygningen, så fyret kan forsynes med naturgas.

Af bygningsreglementets bilag I, kap. 8.5.1.1, stk. 8, fremgår det, at kun kan meddeles dispensation fra forbuddet mod installation af naturgasfyr i nybyggeri, hvis der efter en konkret vurdering er forhold, der gør alternativer uegnede ved det konkrete byggeri. Ved dispensation kan kommunalbestyrelsen eksempelvis lægge vægt på, at en eller flere af følgende faktorer gør installation af et alternativ til centralvarmekedler beregnet til fyring med naturgas eller fossilt olie i det konkrete byggeri uegnet:

- Grundstørrelse.
- Bygningens placering på grunden.
- Nabohensyn.
- Lokale udbygningsplaner for fjernvarme.
- Bygningens påtænkte anvendelse.

Af vejledningen til bestemmelsen fremgår det, at:

“Dispensation kan alene meddeles, når alle relevante alternativer er undersøgt og fundet uegnede. Relevante alternativer kan f.eks. være varmepumper, træpillefyr eller fjernvarme. Dispensation kan eksempelvis meddeles i tilfælde af genopførelse af en bygning uden adgang til fjernvarme, hvor grundens størrelse er for lille til, at jordvarme kan anvendes, hvor støjhensyn gør det uhensigtsmæssigt at installere luft/vand varmepumpe, hvor der ikke er plads til at installere et træpillefyr, eller hvor bygningens placering på grunden umuliggør udnyttelse af solenergi.

Ved vurderingen af de forskellige faktorer, kan følgende tages i betragtning:

–Grundstørrelse.

Grunden er for lille til, at der kan lægges jordslanger til brug for jordvarmeanlæg.

–Bygningens placering på grunden.

Bygningen skal placeres på en måde, så solfangere og solceller ikke vil kunne give et tilstrækkeligt udbytte til, at det kan dække bygningens energiforbrug. Der kan f.eks. være lokalplaner, der umuliggør, at bygningen kan placeres frit på grunden.

–Nabohensyn.

Bygningen ligger så tæt på naboer, at der ikke kan installeres luft/vand-varmepumper uden at påføre naboer støjgener. Det kan være tilfældet ved bygninger, hvor skellet ligger tæt på bygningen.

–Lokale udbygningsplaner for fjernvarme.

Området, som bygningen skal ligge i, vil inden for en kort årrække blive forsynet med fjernvarme, hvilket vil være mere fordelagtigt end at installere f.eks. jordvarme i bygningen.

–Bygningens påtænkte anvendelse.

Bygningens anvendelse betyder, at der f.eks. skal anvendes store mængder meget varmt vand, som ikke kan dækkes af vedvarende energikilder. En anden situation kan være, at en ny bygning har en midlertidig karakter (f.eks. en midlertidig pavillon til en skole), og inden for en kort årrække vil blive fjernet igen.”

Anvendelse af VE-gas til individuel varmforsyning er ikke en effektiv anvendelse af VE-gas. VE-gas bør på længere sigt anvendes til mere højværdig energiforsyning, hvor det er vanskeligt at finde andre alternativer. Det gælder f.eks. regulering af elsystemet til højtemperatur procesenergi og til transportsektoren. Energistyrelsen finder ikke, at der er behov for særlige initiativer til at fremme individuel varmforsyning med VE-gas.

2.2. Øvrige bemærkninger

DONG Energy finder, at kraftvarmekravet i de centrale områder fortsat bør være gældende, også når det centrale anlæg nedlægges. De centrale kraftvarmeværker er blevet økonomisk afhængige af, at der er et varmegrundlag. Det bør ikke stilles varmeselskaberne i udsyn, at ren varmeproduktion er en mulighed, hvis de centrale anlæg må lukkes, fordi det kan påvirke forhandlingslysten til at indgå aftale om forsyning med varme fra et centralt anlæg.

VedvarendeEnergi og Det Økologiske Råd mener, at det skal være muligt at anlægge fjernvarmforsyning i naturgasforsynede områder uden, at naturgasnettets omkostninger skal medregnes i de samfundsøkonomiske vurderinger. Desuden bør der ikke ydes kompensation for naturgasanlæg, der bør være afskrevne. Kompensationsbeløbene for Naturgas Fyn og DONG bør nedsættes til niveauet for HMN Naturgas.

Energistyrelsens bemærkninger

Som opfølgning på energiaftalen er der gennemført en række analyser af energisystemet, herunder analyser af el-, gas-, og fjernvarmesystemet, som klarlægger, hvordan et fremtidigt energisystem kan stykkes sammen. Heri indgår også spørgsmålet om kraftvarmeværkernes fremtidige rolle i et system med en stor andel af vindenergi. Analyserne blev offentliggjort den 20. maj 2014, og der vil efterfølgende træffes beslutning om opfølgningen.

Gasdistributionsselskaberne har stadig en gæld fra naturgasnettets etablering. Når gaskunder konverterer fra naturgas til fjernvarme, skal denne gæld nødvendigvis afvikles af de resterende gaskunder, som belastes af endnu større afdrag på gælden. Der er kort sagt færre til at betale. For at sikre de resterende gaskunder mod for store prisstigninger, er kompensationsbeløbet fastsat således, at de udtrædende gaskunder skal betale halvdelen af deres restgæld som engangskompensation. Der er således ens vilkår for alle udtrædende og tilbageblivende gaskunder. Da HMN Naturgas I/S har en lavere restgæld end Naturgas Fyn Distribution og DONG Gas Distribution, *betaler HMN's gaskunder en tilsvarende lavere kompensation.*

3. Industri- og køleprojektbekendtgørelsen

DONG Energy er positivt indstillet over for en øget udnyttelse af spildvarme, hvor det er samfundsøkonomisk relevant.

Dansk Fjernvarme mener, at kravene i bekendtgørelsen burde kunne implementeres i allerede eksisterende godkendelsesprocedurer. Dansk Fjernvarme efterlyser desuden en bedre afgrænsning af godkendelsespligtige projekter for fjernkølingsnet.

Dansk Fjernvarme og HOFOR så gerne, at forbuddet mod påbegyndelse af projektgennemførelse før projektgodkendelse begrænses til den fysiske gennemførelse således, at der kan indgås aftaler, deklARATIONER osv., som grundlag for projekteringen og projektet. Undtagelserne fra kravet om projektgodkendelse bør tydeliggøres.

Dansk Fjernvarme, HOFOR og Københavns Kommune bemærker, at det ikke er givet, at synergiproduktion med fjernvarme altid giver den mest energieffektive løsning og at der derfor skal være frihed i produktionsmetoden. Hvis der ikke er frihedsgrad i produktionsmetoden, er der risiko for, at fjernkøling ikke er konkurrencedygtig, selv om den er CO₂ besparende.

Energinet.dk vurderer, at bekendtgørelsen vil regulere et begrænset antal anlæg. Det vurderes hensigtsmæssigt, at bekendtgørelsen muliggør en øget udnyttelse af industriel overskudsvarme også i de centrale områder. Det bør afklares, hvorvidt dette er tilfældet. Energinet.dk mener, bekendtgørelsen er for lempelig ift. at undtage nye eller ombyggede industri- eller fjernkølingsanlæg for projektgodkendelse. Der savnes en forklaring af nødvendigheden af undtagelserne for projektgodkendelse for anlæg, hvor overskudsvarmen er under 10° Celsius, eller der kræves etablering af varmetransmissionsledninger på mere end 5 km.

VedvarendeEnergi og Det Økologiske Råd mener, at muligheder for overskudsvarme også bør undersøges for virksomheder med en indfyret termisk effekt mellem 3 og 20 MW. Overskudsvarme bør fremmes ved at prioritere det højere i varmeforsyningsloven og med klarere afgiftsregler. Brug af overskudsvarme skal kun kunne fraviges, hvis en cost-benefit-analyse viser, at det ikke vil give overskud. § 10, stk. 2, der tager højde for evt. forhindringer i projektbekendtgørelsen til at udnytte overskudsvarme, bør slettes.

Københavns Kommune mener, at det er særdeles positivt, at det tydeliggøres, at det er kommunen, hvor fjernkølingsprojektet gennemføres, der er godkendende myndighed.

Energistyrelsens bemærkninger

Lov nr. 345 af 8. april 2014 har ændret varmeforsyningsloven for bl.a. at sikre, at der kunne udarbejdes regler til implementering af energieffektivitetsdirektivets krav om fremme af udnyttelse af overskudsvarme. Af lovbemærkningerne fremgår det, at der ikke vil være tale om overimplementering. Derfor er bekendtgørelsens anvendelsesområde begrænset til anlæg med en indfyret termisk kapacitet på mere end 20 MW, og når kravene ikke udøver direktivets krav. Det har derfor ikke været muligt at implementere kravene i eksisterende godkendelsesprocedurer, idet det ville have udvidet anvendelsesområdet for EED-kravene.

Med hensyn til forbuddet mod påbegyndelse af projekter før projektgodkendelse vil Energistyrelsen undersøge om visse dispositioner, såsom eksempelvis aftaler, der er betinget af en senere projektgodkendelse i kommunen, vil kunne vurderes forenelige med forbuddet. Dette vil i givet fald blive tydeliggjort i en ny vejledning til projektbekendtgørelsen, som forventes at blive udstedt i dette år. Det er dog ikke helt udelukket, at en sådan betinget aftale forhindrer krav om kompensation eller erstatning. Det bemærkes i den forbindelse, at evt. kompensations- eller erstatningsomkostninger til aftalens modpart i tilfældet af, at projektet ikke bliver

godkendt, som regel ikke være indregningsberettigede, og at dette fortsat vil være gældende, hvis det undtagelsesvis skulle blive tilladt at foretage visse dispositioner inden projektgodkendelse.

Med hensyn til produktionsfriheden, bemærker Energistyrelsen, at fjernkøling ikke er en generel kommunal opgave. Lovgiver har med lov om fjernkøling alene givet kommuner adgang til at udøve fjernkølingsvirksomhed under forudsætning af, at der kan udnyttes synergier med fjernvarme. Derfor er der ikke generel adgang til kommunal fjernkøling. Alene kommuner, der ejer en fjernvarmeverksamhed, kan udøve fjernkøling. Samtidig hermed har lovgiver lagt vægt på energieffektivitet og mulige ressourcebesparelser. På denne baggrund fik kommuner hjemmel til at lave frikøling i kombination med absorptionskøling. Ved seneste lovændring er kommuners adgang udvidet til også at omfatte kompressionskøling. Energistyrelsen finder derfor, at frikøling bør være muligt i tilfælde, hvor dette energioptimerer systemet som helhed. Bestemmelsen er ændret i overensstemmelse hermed.

Bemærkningerne til tydeliggørelse af undtagelsesbestemmelsen er taget til efterretning.

Det bemærkes, at der skal skelnes mellem projekter for fjernkølingsproduktionsanlæg og fjernkølingsnet. Desuden skal der skelnes mellem projekter, der skal forelægges Energistyrelsen og dem, der skal forelægges kommunalbestyrelsen. Kun godkendelsesproceduren i Energistyrelsen kræver udarbejdelse af en cost-benefit-analyse.

Kommunalbestyrelsen er godkendelsesmyndighed for kommunale fjernkølingsprojekter, både produktionsanlæg og net, der ikke skal godkendes af Energistyrelsen.

Energistyrelsen er godkendelsesmyndighed for fjernkølingsprojekter med en indfyret kapacitet på mere end 20 MW. For fjernkølingsnet betyder det, at et projekt for net først er godkendelsespligtigt i Energistyrelsen, når de produktionsanlæg, der leverer til nettet tilsammen har en kapacitet på mere end 20 MW. Det kan således forekomme, at et kølingsnet forsynes af flere små kølingsproduktionsanlæg under 20 MW, der derfor ikke skal godkendes i styrelsen, mens etablering eller ændring af nettet vil være godkendelsespligtigt, fordi produktionsanlæggene tilsammen er over 20 MW.

Såfremt produktionsanlæggene, der leverer til nettet, tilsammen ikke er mere end 20 MW, skal etablering eller ændring af nettet ikke godkendes. Hvis produktionskapaciteten til nettet udvides således, at den sammenlagte produktionskapacitet kommer over 20 MW, skal efterfølgende ændringer af nettet projektgodkendes i Energistyrelsen.

Energistyrelsen bemærker følgende om baggrunden for undtagelsesbestemmelsen. Undtagelserne er baseret på flere analyser:

- En analyse af fjernvarmens rolle fremover. Analysen er foretaget som opfølgning på den energipolitiske aftale af 22. marts 2012, som den danske regering har indgået med Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti. Analysen vurderer bl.a. det samfunds- og selskabsøkonomiske potentiale for fjernvarmens udbredelse samt hvilke fjernvarmeproduktionsformer, der er mest rentable.
- En analyse af mulighederne for bedre udnyttelse af overskudsvarme fra industrien. Denne analyse indgår ligeledes i energiaftalen af 22. marts 2012. Analysen indeholder bl.a. en vurdering af det virksomhedsøkonomiske potentiale for udnyttelse af overskudsvarme

samt de nuværende rammevilkår. Analysen bliver pt. udbygget med en analyse af det samfundsøkonomiske potentiale med henblik på at opfylde rapporteringskravet i bilag VIII.

- En analyse af det nationale kølebehov samt estimater af det tekniske og samfundsøkonomiske potentiale for fjernkøling fra overskudsvarme m.v. Denne delanalyse er defineret, så kravene til analyser i bilag VIII bliver opfyldt på køleområdet.

Analysen om fjernvarmens rolle viser, at der er et samfundsøkonomisk potentiale for at udvide fjernvarmeforsyningen. Potentialet findes hovedsagelig i områder, hvor der allerede er fjernvarme og delvist i områder, der ligger op ad områder, der er fjernvarmeforsynet. Fjernvarmeforsyning af nye områder, der ikke ligger i tilknytning til områder, der allerede har fjernvarme, er sjældent samfundsøkonomisk rentable. Industrianlæg, der ligger mere end 5 km væk fra et fjernvarmeområde, vil således være undtaget fra godkendelseskravet og kan ikke blive forpligtet til at udnytte overskudsvarme. Det vil ikke sige, at et industrianlæg ikke gerne må udnytte overskudsvarme, hvis virksomheden gerne vil det. I så fald skal projektet for etablering af transmissionsledningen og evt. en varmepumpe godkendes efter projektbekendtgørelsen. Selve procesanlægget skal dog ikke godkendes, hvis det ligger uden for 5 km-radius.

Med hensyn til tærskelværdien for spildvarmetemperaturen har Energistyrelsen lagt til grund, at et jordvarmeanlæg kan udnytte varme fra grundvandet på ca. 10° Celsius. Spildvarme under denne temperatur vil således ikke være interessant til udnyttelse til fjernvarme. Energistyrelsen anerkender, at kilder under returvandstemperaturen på ca. 35°-40° Celsius, ikke direkte kan anvendes i fjernvarmesystemet, som Dansk Fjernvarme har påpeget. Energistyrelsen har dog ikke villet undtage de tilfælde, hvor spildvarmen vil kunne udnyttes ved anvendelse af en varmepumpe.

Det understreges, at energieffektivitetsdirektivet - og dermed industri- og køleprojektbekendtgørelsen - alene omfatter anlæg med en indfyret termisk effekt på over 20 MW. Det vil sige, at eldrevne anlæg ikke er omfattet. Som følge heraf er alene absorptionskøleanlæg godkendelsespligtige efter industri- og køleprojektbekendtgørelsen. Med hensyn til tærskelværdien for drivvarme, er der lagt til grund til, at køleanlæggets drivvarme skal have en forholdsvis høj temperatur for at kunne gøre projektet samfundsøkonomisk og selskabsøkonomisk interessant. Derfor er kun køleprojekter, hvor der er mulighed for udnyttelse af overskudsvarme på mindst 70° Celsius som drivvarme, godkendelsespligtige. Køleanlæg, der ikke har mulighed for anvendelse af drivvarme på mindst denne temperatur, vil derfor kunne etableres uden godkendelse fra Energistyrelsen. Hvis der er tale om et kommunalt køleanlæg, skal anlægget dog godkendes af kommunalbestyrelsen. Der er ikke krav om udarbejdelse af en cost-benefit-analyse ved kommunal godkendelse.

Som opfølgning på energiaftalen er der gennemført en række analyser af energisystemet, herunder analyser af el-, gas-, og fjernvarmesystemet, som klarlægger, hvordan et fremtidigt energisystem kan stykkes sammen. Heri indgår også spørgsmålet om kraftvarmeverkernes fremtidige rolle i et system med en stor andel af vindenergi. Analyserne blev offentliggjort den 20. maj 2014, og der vil efterfølgende træffes beslutning om opfølgningen. Såfremt der ikke er foretaget ændringer i projektbekendtgørelsen, vil kraftvarmekravet i bekendtgørelsens § 13 stå i vejen for, at der etableres anlæg, f.eks. en varmepumpe, til udnyttelse af overskudsvarme. Energistyrelsen har i øvrigt beføjelse til at dispensere fra kravene i projektbekendtgørelsen og har dermed bl.a. mulighed for at dispensere fra kraftvarmekravet i forbindelse med projekter for udnyttelse af overskudsvarme.