

Frederiksborggade 15

1360 København K

Tlf 33 95 57 85

Fax 33 95 57 99

www.ekn.dk

ekn@ekn.dk

KLAGE FRA Naturgas Midt-Nord I/S over
AFGØRELSE FRA Farsø Kommune af 18. marts 2004
OM godkendelse af projektforslag til
etablering af nyt flisfyret kedelan-
læg.

20. december 2004

J.nr.: 21-259

Eksp.nr.:

32892

SSH- EKN

Sagen er indbragt for Energiklagenævnet ved brev af 12. maj 2004 fra Farsø Kommune, der fremsendte en klage fra Naturgas Midt-Nord I/S over kommunens godkendelse af 18. marts 2004 af projektforslag til etablering af nyt flisfyret kedelanlæg ved Farsø Fjernvarme.

Farsø Fjernvarme er repræsenteret af advokat Klavs Gravesen/ Kamma E.H. Jonassen, DLA Nordic, København.

Parterne har fået tilsendt hinandens indlæg.

Den påklagede afgørelse

Farsø Kommune godkendte den 18. marts 2004 projektforslaget til etablering af nyt flisfyret anlæg.

Af projektforslaget af 10. december 2003 udarbejdet af Rambøll, som ligger til grund for kommunal bestyrelsens godkendelse, fremgår det:

”[...]

1.1 Indledning

Nærværende projekt er udfærdiget i henhold til bekendtgørelse om varmeplanlægning og godkendelse af anlægsprojekter for kollektive varmforsyningsanlæg BEK nr. 582 af 22/06/2000 og omhandler etablering af et nyt flisfyret kedelanlæg hos Farsø Fjernvarmeværk. Eksisterende flisfyret kedelanlæg er udslidt, og vil fremover kun kunne benyttes som spids- og reservelast. Der er

undersøgt forskellige alternative størrelse på anlæg, hvoraf der er valgt at etablere et nyt anlæg på 6 MW.

[...]

1.2 resume

Af de forskellige undersøgte muligheder er det ud fra bruger-, selskabs- og samfundsøkonomiske vurderinger valgt at etablere et nyt 6 MW flisfyret kedelanlæg.

[...]

Det samlede anlæg vil efter etablering kunne dække ca. 270 % af Farsøs varmebehov. Projektets samlede omkostninger udgør ca. kr. 16 mio., som forventes dækket ved optagelse af et kommunekreditlån. Anlægssummen er behæftet med nogen usikkerhed, og kan først fastlægges ved endelig licitation.

[...]

3.1 Varmeplanlægningen

Farsø kommune har fra Energistyrelsen modtaget forudsættningsskrivelse af 1993-04-29 j.nr. 6515/809-0001 HHS/- hvoraf det fremgår, at varmeforsyningen skal baseres på fjernvarme eller kraftvarme baseret biomasse/naturgas. Nærværende projekt er baseret på biomasse som hovedbrændsel og naturgas som spidslastbrændsel og er således i overensstemmelse med forudsætningerne. Nærværende projektforslag belyser ikke omstillingen til kraftvarme, idet dette allerede er fundet økonomiske urentabelt ved flere tidligere undersøgelser. Forholdende har ikke siden disse undersøgelser, ændret sig til gunst for kraftvarmeanlæg. Farsø Varmeværk vil løbende holde sig ajour med udviklingen inden for biomassebaseret kraftvarme og vil senest efter en 10-årig periode genvurdere muligheden herfor.

[...]

4.1 dimensionering

Det påtænkte anlæg har følgende hoveddata:

Brændselsmængde	2,4	ton / time
Varmeydelse flis	6,0	MW
Forventet varmeproduktion	28.00	MWh / år
Forventet varmeproduktion	93	% af varmenbehov

Der gøres opmærksom på, at de nævnte data er retningsgivende, og at de endelige data først kan foreligge, når der er valgt leverandør.

Anlægget består af et flisfyret fastbrændselsanlæg med røggaskondensering.

Flisanlægget drives som grundlast, mens eksisterende flisfyrede anlæg sammen med de eksisterende gaskedler udgør spids- og reservelast. Anlægget placeres i en ny bygning på J. Skjolborg-

20. december 2004

J . n r . : 21 - 259

E k s p . n r . :

32892

SSH- EKN

S i d e 2 a f 18

vej. I forbindelse med etableringen opføres en lagerhal med kapacitet på ca. 1.800 m svarende til ca. 12 døgn's fuldlasttimer.

[...]"

Klagen

Fra Naturgas Midt-Nords klage af 13. april 2004 citeres:

"[...]

Naturgas Midt-Nord skal jf. Projektbekendtgørelse nr. 582, § 14, stk. 1 klage over den givne godkendelse.

Klagen begrundes i, at godkendelsen - efter Naturgas Midt-Nords opfattelse - er givet på et forkert grundlag.

Godkendelsen bygger på projektforslagets indstilling, som omhandler etablering af et nyt flisfyret anlæg på 6MW. Den samlede investering for det nye flisfyrede anlæg er beregnet til 16 mio. kr.

I Naturgas Midt-Nords bemærkninger til projektforslaget, dateret den 20. februar 2004 anføres blandt andet:

"I den specifikke forudsætningsskrivelse står der blandt andet, at: "Såfremt det.... på et senere tidspunkt viser sig, at det er nødvendigt med ombygninger, større renoweringer eller større investeringer i det eksisterende anlæg, bortfalder undtagelsesbestemmelsen og der skal udarbejdes projekt for omstilling til kraftvarmeproduktion".

Der skal i den forbindelse ligeledes henvises til "Bekendtgørelse om varmeplanlægning og godkendelse af anlægsprojekter for kollektive varmforsyningsanlæg", bekendtgørelse nr. 582 af 22. juni 2000.

I bekendtgørelsens § 11 står blandt andet:

"...kommunalbestyrelsen... skal foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet."

Efter udarbejdelse af projektforslaget er der på anmodning fra Naturgas Midt-Nord foretaget supplerende beregninger for etablering af et naturgasfyret kraftvarmewærk.

Disse beregninger, fremsendt den 23. februar 2004, viser at samfundsøkonomisk og miljømæssigt er etablering af et naturgasfyret motoranlæg det bedste alternativ.

Notat udarbejdet af Rambøll, dateret den 1. marts 2004, viser at det investeringsmæssigt ikke vil være attraktivt, at etablere biomassefyret kraftvarme ved Farsø Fjernvarmewærk.

Naturgas Midt-Nord er derfor af den opfattelse, at Farsø kommune kun kan give tilladelse til etablering af et naturgasfyret

20. december 2004

J . n r . : 21 - 259

E k s p . n r . :

32892

SSH- EKN

Si de 3 af 18

kraftvarmeværk som erstatning for det eksisterende flisfyrede anlæg, idet der henviser til "Specifik forudsætning for omlægning af fjernvarmeforsyningen i Farsø til anvendelse af biomasse/naturgas", - dateret den 29. april 1993."

Bemærkninger til klagen

Ved brev af 26. april 2004 fremkom Farsø Fjernvarmeværk med følgende bemærkninger til klagen:

"[...]

Naturgas Midt-Nord henviser i sin klage til Energistyrelsen specifikke forudsætningsskrivelse af 29. april 1993 til Farsø Kommune.

Energistyrelsens specifikke forudsætningsskrivelser blev udsendt til kommunalbestyrelserne med hjemmel i § 3 i lov nr. 382 af 13. juni 1990 om varmeforsyning og som en præcisering af Energiministeriets generelle forudsætningsskrivelse for brændselsvalg og samproduktion i fjernvarmeværker mv. af 13. september 1990, som ligeledes var udsendt med hjemmel i lovens § 3.

Både den generelle forudsætningsskrivelse og de specifikke forudsætningsskrivelser retter sig således til kommunalbestyrelserne og fastlægger sammen rammerne for kommunernes anvendelse af varmeforsyningslovens styringsværktøjer, herunder rammerne for det skøn, som kommunalbestyrelsen skal foretage i forbindelse med godkendelse af et projektforslag, jf. § 11 i bekendtgørelse nr. 582 af 22. juni 2000 (herefter benævnt projektbekendtgørelsen). Med hjemmel i varmeforsyningslovens § 3 udsendte den daværende miljø- og energiminister ved brev af 1. juli 1997 imidlertid nye forudsætninger til samtlige kommunalbestyrelser, som reviderede de hidtil udmeldte.

For det først pålagde de reviderede forudsætninger kommunalbestyrelserne at anvende styringsværktøjerne i varmeforsyningsloven til at indpasse forgasset biomasse i varmeforsyningen skønsvurderingen af indkomne *projektforslag* at beslutte at etablere biomassekraftvarme på en ikke-~~Beslutningen om de nye forudsætninger for kommunalbestyrelsernes godkendelser i medfør af projektbekendtgørelsen var, at den daværende regering den 1. juli 1997 havde indgået en aftale med et flertal i Folketinget om en revision af biomasseaftalen af 20. marts 1990. Der var med andre ord enighed om at fremme en større anvendelse af biomasse i varmeforsyningen.~~

20. december 2004

J . n r . : 21 - 259

E k s p . n r . :

32892

SSH- EKN

S i d e 4 a f 18

Ønsket om at fremme biomasse, herunder som ren varmeproduktion, ses navnlig af tredjesidste afsnit i brev af 1. juli 1997, hvori der gøres opmærksom på

"at kommunalbestyrelsen - i overensstemmelse med regeringens energihandlingsplan 1996 "Energi 21 " og i medfør af varmeforsyningslovens § 3 - skal undlade at godkende etablering af ny individuel naturgasforsyning i mindre bysamfund med henblik på, at disse byer friholdes til biomassebaseret fjernvarme, kraftvarme eller tilsvarende miljøvenligt brændsel"

Farsø Kommunes godkendelse den 10. marts 2004 af projektforslag for nyt flisfyret anlæg er således helt i overensstemmelse med Energistyrelsens senest udmeldte forudsætningskrivelse. Med hensyn til Farsø Kommunes vurdering af projektforslaget blev § 6, stk. 1, nr. 9, i projektbekendtgørelsen i 2000 udvidet til også at omfatte selskabsøkonomiske vurderinger, og Energistyrelsen har siden i forbindelse med deres sagsbehandling navnlig inddraget den selskabsøkonomiske vurdering, hvilket bl.a. fremgår af miljø- og energiministerens besvarelse af spørgsmål nr. S 2957, Det Energipolitiske Udvalg (Alm. del - bilag 591), Samling 1999-1.

Af besvarelsen fremgår også, at baggrunden for denne udvidelse var et politisk ønske om at undgå flere situationer som den, de naturgasfyrede barmarksværker oplevede omkring årtusindskiftet.

Det er derfor efter vores vurdering helt igennem sagligt, når Farsø Kommune også inddrager en selskabsøkonomisk vurdering i sit skøn."

20. december 2004

J . n r . : 21 - 259

E k s p . n r . :

32892

SSH- EKN

S i d e 5 a f 18

Yderligere bemærkninger fra parterne

Fra brev af 9. juni 2004 fra Naturgas Midt-Nord citeres:

"[...]

Naturgas Midt-Nord har følgende supplerende bemærkninger til ovennævnte klage: Af Energiministeriets generelle forudsætningskrivelse af 13. september 1990 fremgår det, at der som udgangspunkt er en pligt til at konvertere eksisterende anlæg til kollektiv kraftvarme eller naturgasforsyning eller til anvendelse af biobrændsler.

Et anlæg, der er beliggende i eller i nærheden af naturgasforsynede områder, skal i henhold til forudsætningskrivelsen forsynes med naturgas, og anlæg der er beliggende i eller i nærheden af eksisterende kraftvarmeforsynede områder, skal forsynes med kraftvarme. Anlæg, der er baseret på kul og olie, som ikke er re-

præsenteret enten i kraftvarme- eller naturgasforsynede områder, skal derimod anvende miljøvenlige brændsler.

Dette udgangspunkt fraviges dog, såfremt allerede eksisterende anlæg anvender halm, flis eller andre biobrændsler som hovedbrændsel.

Fjernvarmeanlæg, der er fyret med biobrændsler og eksisterende før udstedelse af forudsætningsskrivelsen, skal ikke som foreskrevet i den generelle forudsætningsskrivelse af 13. september 1990 omlægges til naturgas, uanset at de er placeret i naturgas-fyrede områder.

I henhold til Energistyrelsens specifikke forudsætningsskrivelse af 29. april 1993 til Farsø Kommune fremgår det, at det eksisterende fjernvarmeanlæg i Farsø netop er omfattet af denne undtagelsesbestemmelse, hvorfor Farsø kommune som udgangspunkt ikke er forpligtet til at omlægge til enten kraftvarme eller naturgas.

I Energistyrelsens specifikke forudsætningsskrivelse anføres det dog, at såfremt der skal ske en større renovering eller større investering i de eksisterende anlæg bortfalder undtagelsesbestemmelsen, og der skal i så fald udarbejdes et projekt for omstilling til kraftvarmeproduktion.

Etablering af et nyt 6 MW flisfyret kedelanlæg i Farsø, der efter etablering gør Farsø Fjernvarmeværk i stand til dække ca. 270 af Farsøs varmebehov, må anses for værende en større investering. I henhold til Energistyrelsens forudsætningsskrivelse af 29. april 1993 bortfalder undtagelsesbestemmelsen i forudsætningsskrivelsen af 13. september 1990, hvilket betyder at anlæg der er beliggende i nærheden af naturgasforsynede områder skal forsynes med naturgas og der skal udarbejdes et projektforslag for omstilling til kraftvarmeproduktion.

Miljø- og Energiministeriets skrivelse af 1. juli 1997

I Miljø- og Energiministeriets forudsætningsskrivelse af 1. juli 1997 blev det præciseret, at omend det har vist sig, at etablering af kraftvarme på en ikke-gasbaseret teknologi ud fra en samlet teknisk og økonomisk vurdering på nuværende tidspunkt er uhensigtsmæssig et det fortsat et ønske, at kunne åbne for anvendelse af biomasse i kraftvarmeforsyningen i naturgasområderne.

"Med henblik på at øge mulighederne for at anvende biomasseressourcerne, der hvor de findes, og hvor der er lokal interesse for at anvende biomasse i kraftvarmeforsyningen, er parterne enige om, at der skal åbnes for anvendelse af biomasse i naturgasområderne.

20. december 2004

J . n r . : 21 - 259

E k s p . n r . :

32892

SSH- EKN

S i d e 6 a f 18

... ..

I medfør af varmeforsyningslovens § 3 fastsættes på denne baggrund nye forudsætninger, som indebærer at kommunalbestyrelserne for det første får mulighed for at beslutte at der kan etableres biomassekraftvarme på en ikke-gasbaseret teknologi i de områder, der er forudsat naturgasforsynet, såfremt både kommunen, fjernvarmeværket og biomasseleverandørerne har ønske herom.

Endvidere skal kommunalbestyrelserne indpasse biogas, lossepladsgas og anden forgasset biomasse til kraftvarmeproduktion i den kommunale varmeforsyning, såfremt der er lokalt ønsker herom, ...

... ..

Parterne bag aftalen er enige om, at de regionale naturgasselskaber må give plads til kraftvarme på biomasse i naturgasområderne. ... "

20. december 2004

J . n r . : 21 - 259

E k s p . n r . :

32892

SSH- EKN

S i d e 7 a f 18

Af Miljø- og Energiministeriets forudsætningsskrivelse fremgår det således klart, at de regionale naturgasselskaber alene skal give plads for biomassebaseret kraftvarme. For at kunne omlægge biomassebaseret kraftvarme, når det på et tidspunkt udfra en teknisk og økonomiske vurdering er hensigtsmæssigt, understreges det i forudsætningsskrivelsen af 1997, at kommunalbestyrelserne i mindre bysamfund skal undlade at godkende etablering af ny individuel naturgasforsyning med henblik på, at disse friholdes til biomassebaseret fjernvarme, kraftvarme eller anden tilsvarende miljøvenlig forsyning.

Dette kan ikke som ellers anført af Kamma E.H. Jonassen fortolkes sådan, at Naturgasselskaberne skal vige for biomassebaseret fjernvarme.

Naturgas Midt-Nord fortolker derimod teksten i forudsætningsskrivelsen således, at en stigning i varmebehovet i området skal dækkes ved - som det også fremgår af regionalplanen - en udvidelse af fjernvarmeforsyningen og ikke ved etablering af nye individuelle naturgasledninger.

Det er således ikke hensigten, at der på nuværende tidspunkt skal ændres ved allerede fastsatte områdeafgrænsninger, men at eksisterende biomassebaserede fjernvarmeværker med tiden skal udlægges til biomassebaseret kraftvarme, og at naturgasselskaberne til den tid må vige for disse kraftvarmeværker.

Konsekvenser af en omlægning

En gennemførelse af projektforslaget vil medføre at energiforsyningen i Farsø baseret på træflis vil stige ganske betydeligt. Det nye flisanlæg alene vil således kunne dække 93 % af varme-

behovet i Farsø, hvortil kommer produktionen fra det bestående flisanlæg samt den bestående naturgaskedel.

I den regionale varmeplan fra 1988 er det forudsat, at 35 % af varmeproduktionen på Farsø Fjernvarmewærk skal dækkes af træflis medens 65% skal dækkes af naturgas. Idet der ikke er tegn på at ønsket om at etablere et nyt flisanlæg skyldes at varmebehovet i Farsø er tilsvarende stigende fx på grund af etablering af nye boligområder og virksomheder vil en sådan udvidelse af den flisbaserede forsyning uværgeligt medføre at Farsø Fjernvarmewærk ikke længere har det samme behov for naturgasleverancerne fra Naturgas Midt-Nord.

En sådan ændring af forsyningsfordelingen vil være i strid med de tidligere udarbejdede og godkendte regionale og kommunale varmeplaner. Planer som fortsat er bindende for Farsø kommune i dens fremtidige varmeplanlægning.

Der er indenfor varmeforsyningsområdet et krav om, at der ikke må ændres i allerede etablerede områdeafgrænsninger, uden at der foreligger nye omstændigheder. Nye kommunale planer, der strider imod allerede vedtagne planer, kan alene vedtages såfremt der foreligger nye omstændigheder.

Forudsætningskravet af 1. juli 1997 ændrer ikke herved, idet den i henhold til det ovenfor anførte alene indeholder hjemmel til at omlægge til fordel for biomassebaseret kraftvarme.

En omlægning af områdeafgrænsningerne forudsætter endvidere at samfundsøkonomiske hensyn taler derfor. De samfundsøkonomiske fordele der i henhold til projektforslaget angiveligt skulle være forbundet med omlægningen udvidelse af den flisbaserede varmeforsyning er ganske begrænsede og vil medføre en væsentlig forrykkelse af parternes økonomiske forhold på Naturgas Midt-Nord's bekostning.

Endelig vil en af konsekvenserne ved en omlægning som den foreslåede være at Farsø Kraftvarmewærk ikke længere aftager naturgas fra Naturgas Midt-Nord og en del af grundlaget for Naturgas Midt-Nord's investeringer i området vil derfor falde bort. Dette er i strid med det politiske mål om, at allerede foretagne investeringer skal sikres, og at der som konsekvens heraf ikke kan indføres konkurrence på varmeforsyningsområdet. Der kan her henvises til bl.a. aftale af 22. marts 2000 mellem den daværende regering, Venstre de konservative, SF, CD og Kristelig Folkeparti samt til lovbemærkningerne til Varmeforsyningsloven af 2000.

Afledte konsekvenser af en omlægning

En godkendelse af et nyt flisfyret anlæg, dimensioneret til at dække 93 % af Farsøs varmebehov, vil medføre at Farsø Fjern-

20. december 2004

J . n r . : 21 - 259

E k s p . n r . :

32892

SSH- EKN

S i d e 8 a f 18

varmeværk bliver i stand til at dække i alt 270% af Farsøs varmebehov.

Idet der ikke er udsigt til at nye virksomheder eller nye boligområder vil kunne aftage denne merproduktion, vil der blive tale om en overproduktion, der alene vil kunne afsættes, såfremt det fjernvarmeforsynede område udvides på bekostning af det naturgasforsynede.

Der er derfor grund til at frygte at det foreslåede projektforslag indirekte bygger på forudsætninger om at der senere vil skulle ske en omlægning af områdeafgrænsningerne mellem naturgasområderne og fjernvarmeområderne.

En sådan omlægning vil for det første være i strid med gældende ret såfremt der ikke foreligger nye omstændigheder, hvilket ikke er tilfældet her.

Derudover vil det medføre etableringen af et dobbelt forsyningsnet, hvilket siden udarbejdelse af Varmeplanudvalgets første delbetænkning har været afvist som værende helt uøkonomisk, og i strid med intentionerne om at sikre allerede foretagne investeringer.

Det er derfor vigtigt allerede nu at være opmærksom på de problemer det nye anlæg vil kunne få i forbindelse med at kunne afsætte sine forsyninger på lovlig vis.

Konklusion

Efter Naturgas Midt-Nords vurdering er Farsø Kommunes godkendelse af projektforslaget for et nyt flisfyret kedelanlæg med henvisning til det ovenfor anførte i strid med såvel de udstedte forudsætningsskrivelser, lovbemærkninger samt den overordnede politiske planlægning på varmeforsyningsområdet."

Af Farsø Fjernvarmeværks brev af 9. juli 2004 fremgår det:

"[...]

Ad generel forudsætningsskrivelse af 13. september 1990

Det fremgår af Energiministeriets forudsætningsskrivelse pkt. 3.3.1., at den gældende områdeafgrænsning som udgangspunkt forudsættes opretholdt, medmindre samfundsøkonomiske forhold taler imod. Af § 11 i bekendtgørelse nr. 582 af 22. juni 2000 fremgår, at det er kommunalbestyrelsen, der har kompetencen til forud for kommunens godkendelse at foretage en samfundsøkonomisk vurdering af det foreliggende projektforslag. Forudsætningsskrivelsens udgangspunkt er helt i tråd med varmeforsyningslovens formålsbestemmelse, der fastslår, at lovens hovedformål er at fremme den mest samfundsøkonomisk og miljø-

20. december 2004

J . n r . : 21 - 259

E k s p . n r . :

32892

SSH- EKN

S i d e 9 a f 18

venlige anvendelse af energi. Samproduktion skal dermed kun fremmes, når denne produktionsform også er den mest samfundsøkonomiske og miljøvenlige.

Ad specifik forudsætningsskrivelse

Den specifikke forudsætningsskrivelse er meddelt med hjemmel i § 9. Det fremgår af § 9, stk. 2, at projekter til gennemførelse af § 9, stk. 1, skal være godkendt senest den 1. januar 1996. Da fristen for anvendelse af § 9 dermed er udløbet, kan Farsø Kommune ikke anvende den specifikke forudsætningsskrivelse eller varmforsyningslovens § 9 som hjemmel til at give en virksomhed pålæg om bestemt brændselsform.

Ad varmeplaner

Varmeplaner udgik som styringsværktøj af varmforsyningsloven i 1990. Ad investeringer

Naturgas Midt-Nord har leveret naturgas til Farsø Fjernvarmeværk siden 1988. Naturgas Midt-Nord har dermed haft 16 år til at udnytte sin investering forretningsmæssigt og har i denne periode leveret en større mængde gas end oprindeligt forventet.

Ad liberalisering/notifikation

Med hensyn til Naturgas Midt-Nord's udtalelser om manglende konkurrence på varmforsyningsområdet drejer dette sig om transport af varme og ikke om naturgas. Tværtimod blev der med naturgasforsyningsloven og bekendtgørelse nr. 359 af 20. maj 2003 pr. 1. januar 2004 netop indført fri konkurrence på naturgasmarkedet.

Dette forhold kan generelt rejse det spørgsmål, om Farsø Kommune overhovedet har mulighed for at opretholde områder, hvori der kun må anvendes naturgas som brændsel med den konsekvens, at andre brændselsformer, herunder brændsler indkøbt i andre lande indenfor det europæiske marked, ikke kan anvendes af de virksomheder, der er etableret i området.

Da forudsætningsskrivelserne efter vores oplysninger ikke har været forelagt EU kommissionen som tekniske standarder eller forskrifter for indretning af anlæg til produktion af varme, taler dette også for, at forskrifterne ikke kan håndhæves over for en virksomhed, der ønsker at anvende andre brændsler i produktionen. Denne vurdering bestyrkes af EF domstolens praksis i sager om manglende gennemførelse af notifikationsproceduren.

Ad Varmebehovet

Naturgas Midt-Nord bemærker, at værket kan dække 270 % af varmebehovet. Som også tidligere meddelt Naturgas Midt-Nord er denne dækning ganske normal, idet både spids- og reserve-lastkedler er medregnet heri.

20. december 2004

J . n r . : 21 - 259

E k s p . n r . :

32892

SSH- EKN

S i d e 10 a f 18

Jeg kan imidlertid oplyse, at det efterfølgende er besluttet at nedlægge to ældre oliefyrede kedler på hver 3 MW. Forsyningsanlægget består herefter af den nye flisfyrede kedel på 6 MW, den gamle flisfyrede kedel på 5 MW og en naturgasfyret kedel på 5 MW, hvilket tilsammen giver 16 MW. Maksimalbehovet er ca. 8 MW, og således er dækningsgraden nede på ca. 200%. En dækningsgrad af denne størrelse er helt nødvendig for at kunne opretholde en rimelig forsyningssikkerhed.

Ad Varmeværk

Midt-Nord angiver på næstsidste side næstsidste afsnit, at Farsø Fjernvarmeværk er et kraftvarmeværk. For en god orden skyld bemærkes, at dette ikke er tilfældet."

20. december 2004

J . n r . : 21 - 259

E k s p . n r . :

32892

SSH- EKN

Side 11 af 18

Energiklagenævnets praksis

Energiklagenævnet stadfæstede i afgørelse af 14. december 2004 (j.nr. 21-199) Vejle Kommunes godkendelse af en biomassefyret varmecentral. Der var tale om genetablering af en varmecentral, der tidligere var en naturgasfyret blokvarmecentral, og som var totalskadet ved en brandulykke.

DONG havde i klagen anført, at fjernvarmeverker og blokvarmecentraler beliggende i naturgasforsynede områder skal tilsluttes naturgasnettet, jf. den generelle forudsætningssskrivelse, og at ændringer i forsyningsforholdene skal planlægges sammen med forsyningsselskaberne.

Kommunen havde ikke meddelt forsyningsselskabet eller blokvarmecentralen noget pålæg efter § 4 og 7 i varmeforsyningsloven, om anvendelse af naturgas.

Nævnet tog i afgørelsen stilling til betydningen af, at bestemmelser om brændselsvalg alene er fastsat i en "forudsætningssskrivelse", der ikke er kundgjort efter reglerne for retsakter, der er forbindende for borgerne.

Nævnet fandt, at der er principielle betænkeligheder forbundet med at godtage administrative forskrifter, der har betydning for privates retsstilling, herunder forsyningsselskabers, medmindre de er behørigt kundgjort, jf. § 2, stk. 1 og 2, i lovtidendeloven.

Nævnet udtalte videre, at retssikkerhedshensyn taler for, at dette også gælder i tilfælde hvor forskriften er adresseret til en administrativ myndighed, men hvor indholdet har en væsentlig betydning for privates retsstilling.

Nævnet konkluderede, at da forudsætningsskrivelsen efter sin retlige natur ikke kan benyttes til i sig selv og selvstændigt at begrunde en tilsidesættelse af en kommunal beslutning, og da forudsætningsskrivelsen ikke er udmøntet ved generel retsakt eller en konkret forvaltningsakt, kunne nævnet ikke give DONG medhold i, at projektgodkendelsen skulle tilsidesættes som værende i strid med forudsætningskrivelsen.

20. december 2004

J.nr.: 21-259

Eksp.nr.:

32892

SSH- EKN

Side 12 af 18

Nævnet fandt ikke grundlag for at kritisere kommunens beslutningsgrundlag, og lagde bl.a. vægt på, at der tilkommer kommunalbestyrelsen en betydelig skønsfrihed med henblik på, at vælge f.eks. at etablere en biomassefyret varmecentral, der vil nedbringe CO₂-belastningen og dermed er i overensstemmelse med varmforsyningslovens formål om miljøvenlig energianvendelse, jf. § 1, stk. 1, og § 9, stk. 1.

Retsgrundlaget

Fra varmforsyningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 772 af 24. juli 2000 citeres:

"§ 1, stk. 1. Lovens formål er at fremme den mest samfundsøkonomiske og miljøvenlige anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand samt at formindske energiforsyningsafhængighed af olie.

Stk. 2. [...]

[...]

§ 3. Det påhviler kommunalbestyrelsen i samarbejde med forsyningsselskaber og andre berørte parter at udføre en planlægning for varmforsyningen i kommunen.

Stk. 2. Økonomi- og erhvervsministeren kan bestemme, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for den kommunale varmforsyningsplanlægning, herunder for afgørelser efter dette kapitel.

Stk. 3. [.....]

[.....]

§ 4. Kommunalbestyrelsen godkender projekter for etablering af nye kollektive varmforsyningsanlæg eller udførelsen af større ændringer i eksisterende anlæg.

[.....]

§ 6. Det påhviler kommunalbestyrelsen at drage omsorg for, at der udarbejdes projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, der belyser mulighederne for,

- 1) at et anlæg forsyner et nærmere angivet område med energi til opvarmningsformål i et nærmere angivet omfang,
- 2) at anlægget indrettes på en måde, som sikrer den mest økonomiske anvendelse af energi,
- 3) at anlægget samkøres med andre anlæg, og
- 4) at anlæg over 1 MW overgår til kraftvarmeproduktion.

[.....]

§ 7. Hvis det forudsættes i et godkendt projekt efter § 4, kan kommunalbestyrelsen pålægge et kollektivt varmforsyningsanlæg

- 1) at indrette dets produktionsanlæg således, at angivne former for energi kan anvendes i produktionen, og
- 2) at anvende bestemte former for energi i produktionen i et nærmere fastsat omfang.

Stk. 2. Økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte nærmere regler om anvendelse af bestemmelsen efter stk. 1.

[.....]

§ 9. For eksisterende produktionsanlæg gælder, at de på et af miljø- og energiministeren fastsat tidspunkt, jf. dog stk. 2, skal overgå til kraftvarmforsyning, anvendelse af naturgas eller lignende miljøvenligt brændsel i overensstemmelse med de forudsætninger, der meddeles af økonomi- og erhvervsministeren efter § 3, stk. 2.

Stk. 2. Projekter til gennemførelse af bestemmelsen i stk. 1 skal være godkendt senest den 1. januar 1996.

Stk. 3 Økonomi- og erhvervsministeren kan i særlige tilfælde dispensere fra den i stk. 2 nævnte frist.

[.....]”

Ved lov nr. 205 af 29. marts 2004 blev § 3, stk. 2 ændret med virkning fra 1. april 2004:

Stk. 2. Økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte regler eller træffe afgørelse om, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for den kommunale varmforsyningsplanlægning.

20. december 2004

J . n r . : 21 - 259

E k s p . n r . :

32892

SSH- EKN

S i d e 13 a f 18

Fra Økonomi- og erhvervsministerens bemærkninger til bestemmelsen citeres:

"[.....]

De generelle forudsætningsskrivelser offentliggøres ikke i Lovtidende, og det forekommer derfor - af retssikkerhedsmæssige hensyn - mest hensigtsmæssigt, at ministeren fremover udsteder sine retningslinier i bekendtgørelsesform i stedet for ved generelle forudsætningsskrivelser. Det foreslås derfor, at formuleringen i § 3, stk. 2, ændres med henblik på at præcisere, at ministeren i medfør af loven kan fastsætte regler om, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for den kommunale varmforsyningsplanlægning. [.....]"

20. december 2004

J . n r . : 21 - 259

E k s p . n r . :

32892

SSH- EKN

Der er ikke udsendt bekendtgørelse efter den ændrede § 3, stk. 2.

Side 14 af 18

Af bekendtgørelse om varmeplanlægning og godkendelse af anlægsprojekter for kollektive varmforsyningsanlæg, nr. 582 af 22. juni 2002 fremgår det:

§ 11. Forinden kommunalbestyrelsen kan meddele godkendelse, skal kommunalbestyrelsen foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Vurderingen skal ske på baggrund af planlægningen, fastsatte forudsætninger og de af Energistyrelsen evt. fastlagte vilkår for samtykke og de efter § 8 modtagne bemærkninger.

Fra forudsætningsskrivelsen af 13. september 1990 citeres:

"Til samtlige kommunalbestyrelser

Generelle forudsætninger for brændselsvalg og samproduktion i fjernvarmeværker m.v.

1. Indledning

I medfør af varmforsyningslovens § 3 og § 9 fastsættes hermed generelle forudsætninger for omlægning af eksisterende fjernvarmeværker m.v. med henblik på at fremme udbygningen med decentrale kraftvarmeanlæg, og øge anvendelsen af miljøvenlige energikilder, herunder naturgas, halm, træflis eller andre bio-brændsler og kraftvarme.

Forudsætningerne finder tilsvarende anvendelse ved etablering af nye anlæg.

[.....]

Loven indebærer således en direkte handlepligt for indehavere af forsyningsselskaberne til at gennemføre omlægningen. Bestemmelsen forudsætter samtidig, at energiministeren i forudsætninger efter lovens § 3 konkretiserer lovforpligtelsen dels med hensyn til tidsfrister og dels med hensyn til de nærmere betingelser for anlæggenes indretning og drift.

Efter loven vil det endvidere påhvile kommunalbestyrelsen i forhold til det enkelte forsyningsselskab at udmønte de generelle påbud i lovbestemmelsen inden for de rammer, der er fastlagt i de udstedte forudsætninger.

Kommunerne skal derfor gennem anvendelse af de almindelige beføjelser efter varmforsyningslovens kapitel 2 sørge for, at projekter for omlægning af eksisterende produktionsanlæg forelægges kommunalbestyrelsen, at godkende projekterne, såfremt de opfylder de gældende betingelser, og at pålæg om gennemførelse indgår i godkendelsen i overensstemmelse med de givne frister.

[.....]

Udover nærværende forudsætningsskrivelse fastsættes for nærmere angivne fjernvarmeværke mere konkrete tidsfrister og betingelser i specifikke forudsætningsskrivelser til de pågældende kommuner.

[.....]

2. Varmeforsyningsanlæg, der omfattes af forudsætningerne.

De nedennævnte retningslinjer gælder for alle produktionsanlæg, som er omfattet af § 2, stk. 1, nr. 3, i varmforsyningsloven.

[.....]

[.....]

Ved nye anlæg forstås anlæg, der endeligt godkendes efter den nye lovs ikrafttræden den 15. juni 1990, mens alle andre anlæg anses for eksisterende anlæg.

[.....]

3. Forpligtelse til konvertering af eksisterende anlæg. Etablering af nye anlæg.

De under pkt. 2 nævnte anlæg er forpligtet til at følge nedenstående retningslinjer ved valg af energiform, herunder brændsel eller anden energikilde, og ved valg af produktionsform enten som separat produktion af varme eller som kombineret produktion af el og varme.

Med hensyn til valg af energiform gælder følgende:

a. Anlæg, der er beliggende i eller i nærheden af naturgasforsynede områder skal forsynes med naturgas.

[...]

Undtagelser

20. december 2004

J . n r . : 21 - 259

E k s p . n r . :

32892

SSH- EKN

S i d e 15 a f 18

- a. Eksisterende anlæg, som omfattes af ovenstående retningslinier om overgang til kraftvarme eller naturgas, vil være undtaget herfra, såfremt de anvender halm, flis, eller andre biobrændsler som hovedbrændsel. Det er yderligere en betingelse, at den pågældende anvendelse finder sted i henhold til en tidligere godkendelse eller anmeldelsen.

[...]"

Fra den specifikke forudsætningsskrivelse af 29. april 1993 stilet til Farsø Kommunalbestyrelse citeres:

"[...]

I nærværende forudsætninger fastsættes således, inden for de generelle retningslinier, de supplerende og uddybende forudsætninger, herunder konkret tidsfrister, der skal lægges til grund for omlægning af fjernvarmeforsyningen i Farsø.

[...]

Den nuværende fjernvarmeforsyning i Farsø, baseret på biomasse som hovedbrændsel, finder sted i overensstemmelse med Energistyrelsens samtykke af 7. maj 1985 samt godkendt varmeforsyningsplan for Farsø Kommune. De eksisterende anlæg er derfor i henhold til undtagelsesbestemmelserne i den generelle forudsætningsskrivelse punkt 3.1 fritaget fra de generelle retningslinier for omstilling til kraftvarme eller naturgas.

[....]

Såfremt det under projektudarbejdelsen eller på et senere tidspunkt viser sig, at det er nødvendigt med ombygninger, større renoveringer eller større investeringer i det eksisterende anlæg, bortfalder undtagelsesbestemmelsen og der skal udarbejdes projekt for omstilling til kraftvarmeproduktion.

[...]"

Hverken den generelle forudsætningsskrivelse af 13. september 1990 eller den specifikke forudsætningskrivelse af 29. april 1993 er offentliggjort i Lovtidende eller Ministerialtidende.

Fra vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter citeres:

"[.....]

Anvendelse af bekendtgørelser

20. december 2004

J . n r . : 21-259

E k s p . n r . :

32892

SSH- EKN

Si de 16 af 18

4. Efter lovtidendeloven fra 1870, jf. lovbekendtgørelse nr. 617 af 15. september 1986, er kundgørelse en absolut betingelse for, at en forskrift kan træde i kraft og dermed håndhæves over for borgerne. Det er derfor af afgørende betydning, at regler, der skal håndhæves over for borgerne, udformes som bekendtgørelser (eller kgl. anordninger), der kundgøres efter lovtidendeloven.

Bekendtgørelsesformen skal således anvendes, hvis reglerne skal normere retsstillingen mellem borgere indbyrdes eller pålægge borgere pligter over for det offentlige. Endvidere bør bekendtgørelse også anvendes, hvis reglerne går ud på at tillægge borgerne rettigheder over for det offentlige.

[.....]"

Fra bekendtgørelse nr. 842 af 16. december 1991 af lov om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende (Lovtidendeloven) citeres:

"[.....]

§ 2. 1 Lovtidende indføres såvel alle love som alle kongelige anordninger, under hvilket navn de end måtte udstedes (anordninger, åbne breve, kundgørelser o.s.v.), og hvad enten de forskrifter, som deri indeholdes, vedkommer hele riget eller kun enkelte landsdele, byer eller egne eller dele af befolkningen.

Stk. 2. Endvidere indføres i Lovtidende alle ministerielle anordninger, under hvilket navn de end måtte udstedes (anordninger, bekendtgørelser, plakater, reglementer, regulativer, instrukser, vedtægter o.s.v.), dog at det ved kongelig anordning kan bestemmes, at visse grupper af de heromhandlede udfærdigelser ikke indføres i Lovtidende, men at der i stedet forholdes overensstemmende med de forskrifter, som meddeles af vedkommende minister, hvorved det eventuelt kan bestemmes, at den pågældende udfærdigelse, når den kun vedrører den enkelte kommune og således kun skal bringes til offentlig kundskab inden for dennes område, skal offentliggøres på dens bekostning.

De citerede bestemmelser havde samme ordlyd på tidspunktet for vedtagelsen af den daværende formulering af § 3, stk. 2, i varmforsyningsloven.

Energiklagenævnets bemærkning

Naturgas Midt-Nord anfører, at den specifikke forudsætningskrivelse sammenholdt med den generelle forudsætningskrivelse skal forstås således, at Farsø Kommune alene kan give tilladelse til etable-

20. december 2004

J . n r . : 21 - 259

E k s p . n r . :

32892

SSH- EKN

Si de 17 af 18

ring af naturgasfyret kraftvarmeverk som erstatning for det eksisterende flisfyrede anlæg samt, at det ikke er økonomisk rentabelt at opføre et 6 MW anlæg.

Hertil anfører Farsø Fjernvarme, at den specifikke forudsætningsskrivelse og den generelle forudsætningsskrivelse kun fastlægger rammerne for det skøn kommunalbestyrelsen skal foretage i forbindelse med godkendelse af projektforslag til etablering af fjernvarme, hvorfor Farsø Kommune kunne godkende projektforslag for nyt flisfyret anlæg.

Nævnet bemærker, at miljø- og energiministerens forudsætningsskrivelse af 1. juli 1997 alene henvender sig til kraftvarmeverker og ikke fjernvarmeverker.

20. december 2004

J.nr.: 21-259

Eksp.nr.:

32892

SSH-EKN

Side 18 af 18

Videre bemærker nævnet, at der tilkommer kommunalbestyrelsen en betydelig skønsfrihed med henblik på, at vælge f.eks. at etablere en biomassefyret varmecentral; der vil nedbringe CO₂-belastningen og dermed er i overensstemmelse med varmeforsyningslovens formål om miljøvenlig energianvendelse, jf. § 1, stk. 1, og § 9, stk. 1. Sidstnævnte bestemmelse giver ikke naturgas nogen fortrinsret frem for anvendelse af "miljøvenlig brændsel". Lovgivningen giver ej heller klageren eneret på at levere naturgas.

Energiklagenævnet har i tidligere afgørelser taget stilling til betydningen af, at forudsætningsskrivelse ikke er kundgjort efter reglerne for retsakter, der er verbindende for borgerne, og antaget, at der er principielle betænkeligheder forbundet med at godtage administrative forskrifter, der har betydning for privates retstilling herunder forsyningsselskabernes, medmindre de er behørigt kundgjort.

Med henvisning til det i afgørelse af 14. december 2004 (j.nr. 21-199, vedlagt) anførte om forudsætningsskrivelsens retlige status finder nævnet, at der end mindre er grundlag for at tilsidesætte Farsø Kommunes beslutning om at etablere et nyt flis-

fyret anlæg, med gasfyret kedel som reserve, i en situation, hvor der synes at være modstrid mellem bestemmelserne om brændselsvalg i de generelle og specifikke forudsætningskrivelser.

Nævnet har herved især lagt vægt på, at forudsætningskrivelserne ikke er udmøntet ved generel retsakt eller konkret forvaltningsakt.

Energiklagenævnets afgørelse

Farø kommunes afgørelse af 18. marts 2004 stadfæstes.

Afgørelsen er truffet af nævnets formand efter § 5, stk. 2 i bekendtgørelse nr. 907 af 25. august 2004 om forretningsorden for Energiklagenævnet, og efter § 26, stk. 1, i lov om varmforsyning, jf. bekendtgørelse nr. 772 af 24. juli 2000 af lov om varmforsyning.

Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Afgørelsen er sendt til Naturgas Midt-Nord I/S, Farsø kommune og Farsø Fjernvarmewærk A.m.b.a. v/advokat Klavs Gravesen.

P. N. V.

Christen Boye Jacobsen
Nævnshoved

20. december 2004

J.nr.: 21-259

Eksp.nr.:

32892

SSH-EKN

Side 19 af 18

/ Birgitta Sander Olsen
Fuldmægtig