



Kontor/afdeling
Center for Forsyning,
Varmekontoret

Dato
7. oktober 2019

J nr. 2019 - 93654

/NVK/LOBJE/LKJ

Vejledende udtalelse fra Energistyrelsen om udøvelse af fjernkølevirksomhed på tværs af kommunegrænser

Energistyrelsen har modtaget en henvendelse fra Frederiksberg Fjernkøling om, hvorvidt det er muligt for en kommunalt ejet virksomhed at udøve fjernkølevirksomhed på tværs af kommunegrænser.

Energistyrelsen udtaler sig ikke om konkrete og/eller verserende sager, men kan udtale sig vejledende om principielle spørgsmål.

En vejledende udtalelse er udtryk for Energistyrelsens fortolkning af de pågældende bestemmelser i lovgivningen. Indholdet er alene vejledende. I tilfælde af uenighed om forståelsen af reglerne træffes den endelige afgørelse af domstolene.

Formålet med denne vejledende udtalelse er at komme med Energistyrelsens fortolkning af, hvorvidt en kommunes engagement i fjernkølevirksomhed afgrænses med hjemmel i kommunalfuldmagten og lokalitetsprincippet, eller med hjemmel i fjernkølingsloven.

Energistyrelsens sammenfattende udtalelse

Det er Energistyrelsens vurdering, at lokalitetsprincippet ikke finder anvendelse på en kommunes fjernkølingsaktiviteter, og dermed ikke er til hinder for, at kommunalt ejede fjernkølevirksomheder udøver fjernkøleaktiviteter på tværs af kommunegrænser. Det er endvidere Energistyrelsens vurdering, at lov om fjernkøling og tilhørende bekendtgørelser ikke geografisk begrænser en kommunes muligheder for at udøve fjernkølingsaktiviteter. Det er endelig Energistyrelsens vurdering, at kravet om synergieffekt i lov om fjernkøling kan udgøre en begrænsning, herunder geografisk, for hvilke fjernkøleprojekter en kommunalt ejet virksomhed kan iværksætte.

Se nedenfor for uddybende begrundelse.

Energistyrelsen

Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

T: +45 3392 6700
E: ens@ens.dk

www.ens.dk



Retsgrundlag

Det følger af lov om fjernkøling § 2, at:

”Kommuner, der helt eller delvis ejer fjernvarmevirksomheder, kan udøve fjernkølingsvirksomhed med henblik på at fremme energieffektiv køling og udnytte synergieffekter med fjernvarme.”

Det fremgår endvidere af lovens § 3, at:

”Kommuners udøvelse af fjernkølingsvirksomhed efter § 2 skal ske på kommercielle vilkår i selvstændige selskaber med begrænset ansvar, hvori der ikke må udøves andre aktiviteter end fjernkøling, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Hvis en kommune udøver fjernkølingsvirksomhed som nævnt i § 2, stk. 1, nr. 3, i lov om varmforsyning, skal dette ske på kommercielle vilkår. Tilsvarende gælder for en kommunes udøvelse af netvirksomhed til udnyttelse af køling fra fjernkølingsvirksomhed som nævnt i § 2, stk. 1, nr. 3 i lov om varmforsyning.”

Det følger af bekendtgørelse om godkendelse af projekter for industri- og fjernkølingsanlæg (BEK nr. 564 af 2. juni 2014, herefter køleprojektbekendtgørelsen) § 12, at:

”Projekter for etablering af nye eller omfattende reovering af eksisterende kommunale fjernkølingsanlæg, som ikke er omfattet af § 3, forelægges til godkendelse hos kommunalbestyrelsen af den kommune, hvor projektet skal gennemføres”.

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 465 af 17. juni 2008 om lov om kommunal fjernkøling, at:

”Lovforslagets hovedformål er at give kommuner, der helt eller delvist ejer fjernvarmeselskaber, hjemmel til at etablere og drive fjernkølingsanlæg. Efter forslaget skal disse fjernkølingsaktiviteter ske på kommercielle vilkår i selvstændige selskaber med begrænset ansvar, som skal være økonomisk adskilt fra fjernvarmeaktiviteterne, således at fjernvarmeforbrugerne sikres mod en økonomisk risiko. Private aktører på markedet, f.eks. varmforsyningsvirksomheder har allerede nu mulighed for at iværksætte fjernkølingsaktiviteter i selvstændige selskaber på kommercielle vilkår.

Formålet er endvidere at fremme energieffektiv køling af bygninger. I det omfang fjernkøling giver mulighed for at nyttiggøre energi, som



ellers ville gå tabt, kan der være brændselsbesparelser. Fjernkøling giver således ikke anledning til et brændselsforbrug, når der er varme til rådighed fra kollektive varmforsyningsanlæg, som ikke ville blive nyttiggjort uden absorptionskøleanlægget. Ligeledes vil der ikke være tale om et brændselsforbrug, når fjernkølingen (i perioder) baseres på lokale ressourcer eks. fra havet, havne m.m., når temperaturen i vandet er tilpas lav (dvs. i vinterperioden). Dette betegnes ofte som frikøling og forbedrer energiregnskabet.

Udover absorptionskøling og udnyttelse af frikøling fra eksempelvis havvand, kan en del af kølebehovet i et fjernkølingssystem blive produceret af en stor kompressorenhed, der kan have højere virkningsgrad end mindre enheder hos de enkelte kunder. Den højere virkningsgrad giver da anledning til en elbesparelse, såfremt den øgede effektivitet er højere end tabet ved distributionen. I absorptionsanlæg bruges der i almindelighed elbaserede kompressorer til at varetage spidsbelastningsbehov.

I tillæg til den mulige ressourcebesparelse ved fjernkøling, som er beskrevet ovenfor, vil behovet for køling typisk være størst i de perioder, hvor behovet for opvarmning er mindst. Derfor kan kølebehovet som altovervejende hovedregel dækkes af den eksisterende kapacitet i energisystemet. Dette gælder både for kapaciteten til distribution såvel som produktion af fjernvarme. Eksempelvis kan et kraft-varme-anlæg i dag typisk ikke udnyttes fuldt ud i sommermånederne, hvor varmebehovet er lavt. Da det omvendt er i sommermånederne, at kølebehovet er størst, kan den ledige kapacitet potentielt udnyttes til køling.

Efter forslaget skal kommunal fjernkølingsvirksomhed fungere på kommercielle vilkår, da kommercielle fjernkølingsvirksomheder herved ikke vil blive udsat for unfair konkurrence. Det skal i den forbindelse bemærkes, at i varmforsyningsloven er det gældende princip – hvile-i-sig-selv princippet – ens for både kommunale og private selskaber. Ligeledes er det i elforsyningsloven gældende princip om markedsbaserede priser for elproduktion også ens for både kommunale og private virksomheder. Det er på den baggrund vurderet, at det vil være mest hensigtsmæssigt også at lade kommunale og private fjernkølingsanlæg blive reguleret efter ens økonomiske principper.”

Det fremgår endvidere af forarbejderne til lov nr. 465 af 17. juni 2008, at:

”Efter den foreslåede § 3 skal fjernkølingsaktiviteter udøves på kommercielle vilkår i et selvstændigt selskab med begrænset ansvar, hvori der ikke må udøves andre aktiviteter end fjernkøling, og hvor fjernkølingsaktiviteterne således er økonomisk adskilt fra forsyningsaktiviteterne. Aftaler om levering af ydelser fra



fjernvarmeselskabet til fjernkølingsvirksomheden skal ske på kommercielle vilkår.”

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 345 af 8. april 2014, at:

”Kommuner har efter den foreslåede bestemmelse kun adgang til at udøve kølevirksomhed, hvis der derved kan udnyttes synergieffekter med fjernvarme. Der er på denne baggrund ikke ændret på forudsætningen, at kun kommuner, der ejer et fjernvarmeværk, må deltage i kølingsprojekter.

Kravet om, at køling skal ske med henblik på at udnytte synergieffekter med fjernvarme, medfører ikke nødvendigvis, at en kommune ikke har hjemmel til at eje, etablere og drive rene kølingsanlæg, men det er krævet, at det samlede kølingssystem er med til at udnytte synergier med fjernvarme. Det vil sige, at den kommunale fjernkølingsvirksomhed vil kunne anvende forskellige teknikker til at producere køling på, som f.eks. absorptions- eller kompressionsvarmepumper kombineret med en kølingslager og frikøling, hvis systemet som helhed udnytter synergieffekter med fjernvarme.”

Det fremgår af køleprojektbekendtgørelsens¹, § 12, at:

”Projekter for etablering af nye eller omfattende renovering af eksisterende kommunale fjernkølingsanlæg, som ikke er omfattet af § 3, forelægges til godkendelse hos kommunalbestyrelsen af den kommune, hvor projektet skal gennemføres.”

Energistyrelsens udtalelse

Lokalitetsprincippet

Kommunalfuldmagtsreglerne er en samlet betegnelse for de uskrevne regler om kommunernes ulovbestemte opgaver. Efter kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til at gennemføre foranstaltninger uden lovhjemmel at være begrænset af, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer det kommunale fællesskab til gode. Dette almennyttekriterie indebærer således, at kommunens foranstaltninger skal have et generelt sigte og være rettet borgerne i almindelighed.

¹ Bekendtgørelse nr. 564 af 2. juni 2014 om godkendelse af projekter for industri- og fjernkølingsanlæg.



Kommuner må som udgangspunkt ikke drive erhvervsvirksomhed, med mindre der er lovhjemmel til det. Dette følger af, at en kommune kun med lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelsen af individuelle interesser eller grupper af enkeltpersoner.

Det følger således af kommunalfuldmagten, at kommuner som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed. Begrundelsen herfor er, at kommunestyret ikke er etableret med det formål at producere og afsætte varer eller tjenesteydelser på et marked, men derimod med henblik på varetagelse af fællesskabsopgaver for et lokalsamfund.

Forsyningsvirksomhed har dog traditionelt været hjemlet i kommunalfuldmagten som modifikation til udgangspunktet om, at kommunerne ikke kan drive handel, håndværk, industri eller finansiell virksomhed.

Den geografiske afgrænsning af kommunernes mulighed for at varetage forsyningsvirksomhed følger af lokalitetsprincippet, der tilsiger, at kommunal deltagelse i forsyningsvirksomhed forudsætter, at formålet er opfyldelsen af et lokalt behov. Kommunernes rammer for at udøve særlige aktiviteter ud over kommunegrænserne uden særlig lovhjemmel begrænses således af lokalitetsprincippet.

Ved vurderingen af hvorvidt kommunale fjernkølingsaktiviteter begrænses af lokalitetsprincippet, er det derfor først nødvendigt at tage stilling til, hvorvidt fjernkøling er en opgave, der kan varetages af kommunerne efter kommunalfuldmagten, og som følgelig begrænses tilsvarende af lokalitetsprincippet.

Det fremgår af Statsforvaltningen Hovedstadens afgørelse af 11. februar 2008², at Statsforvaltningen ikke finder, at fjernkølingsaktiviteter er omfattet af kommunalfuldmagtsreglerne, og at kommunerne følgelig ikke kan varetage aktiviteten uden lovhjemmel. Der blev ved vurderingen lagt vægt på, at formålet med fjernkølingsaktiviteter primært er at forsyne virksomheder i kommunen, og at forsyning med fjernkøling følgelig ikke er en kommunal opgave i lighed med forsyning af elementære forbrugsgoder som vand og varme.

Afgørelsen indgår i grundlaget for Energistyrelsens egen vurdering af, at fjernkølingsaktiviteter er en kommerciel aktivitet, der ikke kan varetages af kommunale selskaber med henvisning til kommunalfuldmagtsreglerne, men kræver særskilt lovhjemmel.

Kommunernes adgang til at udøve fjernkølingsvirksomhed er reguleret i lov om fjernkøling, hvorefter kommunalt ejede selskaber kan engagere sig i fjernkølingsaktiviteter under nærmere forudsætninger. Som det fremgår oven for, reguleres kommunale fjernkølingsaktiviteter ikke af kommunalfuldmagten, og en eventuel geografisk afgrænsning af kommunernes muligheder for at udøve

² Journalnummer: 2007-6 13/237



fjernkølingsaktiviteter på tværs af kommunegrænser reguleres således af reglerne i lov om fjernkøling.

Kommunernes mulighed for at drive fjernkølingsaktiviteter er indsat ved den første fjernkølelov (lov nr. 465 af 17. juni 2008). Det fremgår heraf, at formålet med loven bl.a. var at give kommunale fjernvarmevirksomheder mulighed for at udøve fjernkølingsaktiviteter på kommercielle vilkår i et selvstændigt selskab med begrænset ansvar.

Det var med loven en forudsætning, at kommunal fjernkølingsvirksomhed skulle fungere på kommercielle vilkår, da kommercielle fjernkølingsvirksomheder derved ikke blev udsat for unfair konkurrence. Af samme årsag vurderedes det mest hensigtsmæssigt at lade både kommunale og private fjernkølingsanlæg blive reguleret efter de samme økonomiske principper.

Selvom det ikke fremgår eksplicit af lov om fjernkøling, at kommunalt ejede fjernkølingsvirksomheder har mulighed for at drive fjernkølingsaktiviteter på tværs af kommunegrænser, ligger det implicit i, at kommunale og private fjernkølingsvirksomheder skal fungere på lige vilkår.

Dette støttes endvidere af reguleringen af den kommunale godkendelsesprocedure efter køleprojektbekendtgørelsen. Efter bekendtgørelsen skal projekter for etablering eller omfattende renovering af eksisterende fjernkølingsanlæg forelægges til kommunalbestyrelsens godkendelse i den kommune, hvor projektet skal gennemføres. Det følger heraf, at en kommunalt ejet fjernkølingsvirksomhed ved etablering eller renovering af et fjernkølingsanlæg skal have godkendt køleprojektforslaget af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor projektet ønskes etableret. Det fremgår således implicit af bestemmelsen, at det er muligt for en kommunalt ejet fjernkølingsvirksomhed at iværksætte visse aktiviteter uden for ejerkommunen.

Det er på den baggrund Energistyrelsens vurdering, at kommunale fjernkølingsaktiviteter ikke er omfattet af kommunalfuldmagtsreglerne, og at lokalitetsprincippet følgelig ikke finder anvendelse på kommunale fjernkølingsvirksomheders aktiviteter. Eventuelle geografiske afgrænsninger i kommunernes adgang til at udøve fjernkølingsaktiviteter reguleres af reglerne i lov om fjernkøling og køleprojektbekendtgørelsen,

Synergieffekt

Det fremgår tillige af lov om fjernkøling, at kommunerne kun har adgang til at udøve kølevirksomhed, hvis der udnyttes synergieffekter med fjernvarme. Jf. lov om fjernkøling er det kun kommuner, der helt eller delvist ejer fjernvarmevirksomhed, som kan udøve fjernkølingsvirksomhed med henblik på at fremme energieffektiv køling og udnytte synergieffekter med fjernvarme.



Det fremgår af forarbejderne til lov om fjernkøling, at kravet om at køling skal ske med henblik på at udnytte synergieffekter med fjernvarme, ikke nødvendigvis fratager kommunerne hjemmel til at eje, etablere og drive rene kølingsanlæg. Det er dog krævet, at det samlede fjernkølesystem er med til at udnytte synergien med fjernvarme. Kommunale fjernkølingsvirksomheder kan anvende forskellige produktionsmetoder forudsat, at systemet som helhed udnytter synergieffekter med fjernvarme.

Kravet om udnyttelse af synergieffekter har grundlæggende været ud fra en teknisk vurdering af, at der primært ville blive produceret køling via absorptionsvarmepumper, som udnytter fjernvarmens høje vandtemperatur til at producere køling, og det har derfor været meningsfuldt indføre et krav om at udnytte synergieffekten.

Det er Energistyrelsens vurdering, at kommunernes udøvelse af fjernkølingsaktiviteter er betinget af, at der er en teknisk synergieffekt med fjernvarmen. Vurderingen er begrundet i hensynet til at fremme energieffektiv fjernkøling, således at fjernkølingsaktiviteter primært sker i samproduktion med fjernvarme eller ved anvendelse af fjernvarme til drivenergi for at producere køling via en absorptionsvarmepumpe.

Der er i køleprojektbekendtgørelsens § 16 mulighed for, at Energistyrelsen i særlige tilfælde kan dispensere fra reglerne i bekendtgørelsen, herunder om kravet om synergieffekt. Det er den godkendende kommune, der ansøger Energistyrelsen om dispensation fra reglerne.

Konklusion

På ovenstående baggrund er det Energistyrelsens vurdering, at lokalitetsprincippet ikke finder anvendelse på kommunalt ejede virksomheders fjernkøleaktiviteter, men at aktiviteterne er hjemlet og reguleret udtømmende ved lov om fjernkøling og tilhørende bekendtgørelser. Det er endvidere Energistyrelsens vurdering, at kravet om synergieffekter med fjernvarmen indebærer, at den kommunale fjernkøleaktivitet skal have teknisk synergieffekt med fjernvarme enten i form af samproduktion, eller i form af at fjernkøling produceres på en absorptionsvarmepumpe, hvor varmen fra fjernvarmenettet anvendes som drivenergi.

