



NOTAT

22. april 2008
J.nr. 020215/20069-0001
Ref. GBO/PWI
Energiforsyningsområdet

Side 1/7

Resumé af høringssvar til lovforslaget L 127, Forslag til lov om kommunal fjernkøling

Udkast til lovforslag har været sendt i høring fra den 18. marts 2008 til den 4. april 2008.

Godkendt Teknologisk Service (GTS), Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Ejendomsforeningen Danmark, CO-industri, Autoriserede Kølefirmaers Brancheforening og Energitilsynet, har meddelt, at de ikke har bemærkninger til lovforslaget.

Dansk Fjernvarme, Dansk Erhverv, Organisationen for Vedvarende Energi, RenoSam, Aalborg Kommune, Foreningen for Slutbrugere af Energi, Københavns Kommune, Københavns Energi, Dansk Industri og Energi Industrien (Energi Industrien), Kommunernes Landsforening, Fagligt Fælles Forbund og Advokatrådet har fremsendt bemærkninger. Nedenfor redegøres for hovedtrækkene i disse samt (i kursiv) Energistyrelsens kommentarer.

Forbrugerrådet har meddelt, at de af ressourcemæssige årsager ikke har mulighed for at forholde sig til lovforslaget.

Det bemærkes, at nedenstående høringssvar er emneopdelt.

Lovforslaget generelt

Aalborg Kommune, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune og Dansk Energi hilser muligheden for, at kommuner kan engagere sig i fjernkøling, velkommen. De er imidlertid af den opfattelse, at fjernkøling i kommunalt regi reelt ikke vil være muligt på grund af kommunernes manglende finansieringsmuligheder. Ålborg Kommune og KL mener, at driftsformen hensigtsmæssigt kunne være efter "hvile-i-sig-selv" princippet med mulighed for drift i en koncernstruktur.

Dansk Fjernvarme hilser forslaget velkommen, og finder det meget positivt, at der skabes mulighed for, at kommunale fjernvarmeværker kan etablere og drive fjernkølingsanlæg. Det bør sikres, at øvrig lovgivning ikke hindrer gennemførelsen af samfundsøkonomiske hensigtsmæssige fjernkølingsaktiviteter.

Fagligt Fællesforbund støtter forslaget.

RenoSam udtaler, at forslaget umuliggør, at kommunale og fælleskommunale virksomheder etablerer fjernkøling, da anden lovgivning forhindrer fremskaffelsen af den nødvendige egenkapital og fremmedkapital.

Energi Industrien er tilfreds med det fokus, der er på det positive spill-over fra dansk ekspertise inden for fjernvarme til at udnytte fjernkølingens muligheder. Der peges på uhensigtsmæssigheder ved finansiering og ved, at fjernkølingsaktiviteter ikke kan udøves i en koncernstruktur.

Dansk Erhverv finder det vigtigt, at de kommunale selskaber, som skal etableres, ikke påfører private selskaber unfair konkurrence. Dansk Erhverv finder det tilfredsstillende, at lovforslaget så tydeligt præciserer, at de kommunale selskaber skal etableres og drives på samme vilkår som private virksomheder.

Foreningen for Slutbrugere af Energi kan støtte, at der sikres så god konkurrence som muligt omkring etablering og drift af fjernkølingsanlæg. Det støttes, at kommunerne får mulighed for at engagere sig på dette marked gennem selvstændige selskaber med begrænset ansvar på kommerciel basis.

Fjernvarmeselskaber/-virksomheder

Aalborg Kommune og Kommunernes Landsforening henstiller, at ”fjernvarmeselskaber” i forslaget § 1 ændres til ”fjernvarmevirksomheder” samt at det konsekvensrettes i de tilknyttede bemærkninger. De har lagt til grund, at der menes ”fjernvarmeforsyningsvirksomheder”, så kommuner, der driver fjernvarmevirksomhed som en del af den kommunale forvaltning, også er omfattet af forslaget.

Energistyrelsens bemærkninger:

Det er ikke hensigten at udelukke kommuner, der driver fjernvarmeforsyningsvirksomhed som en del af den kommunale forvaltning, fra lovforslaget.

Kommuner omfattet af lovforslaget

Kommunernes Landsforening og Aalborg Kommune finder, at alle kommuner bør have adgang til at etablere fjernkølingsvirksomheder. Advokatrådet bemærker, at efter forslaget § 1 kan alene kommuner, som helt eller delvist ejer fjernvarmeselskaber udøve kommunal fjernkølingsvirksomhed. Det bør overvejes, om kommuner skal kunne samarbejde om at drive fjernkølingsanlæg, så længe en af dem opfylder betingelserne i § 1.

Energistyrelsens bemærkninger:

Baggrunden for forslaget er, at kommunalt ejede fjernvarmeværker har anført, at de har meget stor ekspertise inden for fjernvarmeområdet, og at dette på mange måder minder om fjernkølingsområdet. Der er derfor ikke grundlag for at give alle kommuner adgang til at kunne etablere fjernkøling. Det skal i øvrigt bemærkes, at private aktører på markedet, f.eks. privatejede varmeforsyningsvirksomheder allerede i dag kan iværksætte fjernkølingsaktiviteter.

Udøvelsen af kommunal fjernkøling samt definition af fjernkøling

Advokatrådet bemærker, at kommuner, som helt eller delvist ejer fjernvarmeselskaber efter forslaget § 1 ”kan etablere og drive fjernkølingsanlæg.” Da kommunal fjernkølingsvirksom-

hed efter forslaget § 3 skal udøves i selskaber med begrænset ansvar, er det ikke muligt for en kommune selv at etablere og drive fjernkølingsanlæg, som forudsat i ordlyden af § 1.

Advokatrådet foreslår endvidere, at det i bemærkningerne til § 2, 3. afsnit præciseres, om den situation, hvor den enkelte aftager selv står for driften og vedligeholdelse af fjernkøling, er omfattet af lovforslaget eller ej.

Energistyrelsens bemærkninger:

Forslagets § 1 skal læses i sammenhæng med den foreslåede § 3. I denne bestemmelse reguleres det nærmere, hvordan kommunerne skal udøve deres fjernkølingsvirksomhed. Kommunen kan selv etablere og drive fjernkølingsanlæg.

Den situation, hvor den enkelte aftager selv står for driften og vedligeholdelsen af det anlæg, der producerer det kolde vand, vil ikke være omfattet af lovforslaget.

Hel eller delvis kommunal virksomhed

Advokatrådet finder, at den foreslåede § 2 giver anledning til tvivl, da det i bestemmelsen anføres, at kommunal fjernkøling er ”hel eller delvis kommunal virksomhed, der ...”. Udtrykket ”kommunal virksomhed” er ikke et entydigt juridisk begreb og kan give det indtryk, at der er tale om virksomhed udøvet i kommunalt regi. Rådet foreslår en anden formulering.

Energistyrelsens bemærkninger:

Forslagets § 2 skal læses i sammenhæng med den foreslåede § 3. I denne bestemmelse reguleres det nærmere, hvordan kommunerne skal udøve deres fjernkølingsvirksomhed. Der vurderes på den baggrund ikke at være anledning til at ændre den foreslåede § 2.

Koncernstruktur, selskabsudskillelse, krydssubsidiering m.v.

Aalborg Kommune og Kommunernes Landsforening udtaler, at man via lovforslaget bør kunne sikre, at en fjernkølingsaktivitet kan drives i en koncernstruktur, så den kommunale forsyning vil kunne deltage i finansieringen af etableringen via ikke bunden kapital.

Københavns Kommune og Københavns Energi anbefaler, at der gennemføres en lovændring i varmforsyningsloven og i elforsyningsloven samt naturgasforsyningsloven, så kommunalt ejede fjernvarmeselskaber kan eje, yde lån til, stille garanti for og/eller levere ydelser til selvstændige fjernkølingsselskaber.

Energi Industrien peger på, at efter lovforslaget kan fjernkølingsaktiviteter ikke udøves i en koncernstruktur, hvori der også udøves varmfremføringsvirksomhed. Fjernvarme og fjernkøling bør ligestilles, så der reelt kan gennemføres fjernkølingsaktiviteter, og så disse kan indgå i en koncernstruktur, hvor også indgår fjernvarmeaktivitet.

Dansk Fjernvarme udtaler, at, efter bemærkningerne til forslaget § 3 kan fjernkølingsaktiviteter som udgangspunkt ikke udøves i en koncernstruktur, hvori der også udøves varmfremføringsvirksomhed, hvilket forekommer at lægge en unødigt og uhensigtsmæssig hindring for en økonomisk veldreven koncern.

Energistyrelsens bemærkninger:

Baggrunden for bemærkningerne i lovforslaget om, at fjernkølingsaktiviteter som udgangspunkt ikke vil kunne udøves i en koncernstruktur, hvori der også udøves el- og naturgasforsy-

ningsvirksomhed eller varmfremføringsvirksomhed, er, at kommuner efter varme- og elforsyningslovene ikke uden tilladelse fra klima- og energiministeren må bevare ejerandele i varmfremførings- eller elforsyningsvirksomheder eller koncernstrukturer, hvori indgår eller har indgået varmfremføringsvirksomheder eller elforsyningsvirksomheder, hvis der i de pågældende virksomheder eller koncerner påbegyndes væsentlige nye aktiviteter. Hvis en kommune ønsker at bruge f.eks. elmidler til etablering af fjernkølingsanlæg, vil der forinden skulle ske modregning efter elforsyningslovens modregningsbestemmelser.

På baggrund af de indkommende høringssvar kan det overvejes at imødekomme kommunerne omkring koncernstruktur, der også vil have betydning for finansiering af fjernkølingsselskaberne.

Der kan således overvejes en model, hvorefter det tillades, at fjernkøling lægges i forsyningskoncernen således, at der kan bruges penge fra denne koncern til finansiering af fjernkølingsaktiviteter, uden at der forinden er sket modregning af eksempelvis el-midler.

Der vil fortsat ikke kunne bruges penge fra fjernvarmevirksomhederne til fjernkøling.

Finansiering, forbud mod kommunal lånegaranti, kommuners lånerammer

Aalborg Kommune og Kommunernes Landsforening henviser til, at efter den foreslåede § 4 må kommuner ikke må yde tilskud til eller stille lånegaranti for kommunale fjernkølingsanlæg. De bemærker, at der – når bortses fra de kommuner, der har midler fra energivirksomheder – ifølge lovforslaget kun tilbagestår finansiering af et kommunalt fjernkølingsselskab via selskabets optagelse af lån hertil på ordinære kommercielle vilkår og altså uden kommunal garanti. Denne mulighed er, forgæves, forsøgt udnyttet af den københavnske fjernkølingsvirksomhed. Det er særdeles usikkert, om det er muligt at etablere et kommunal fjernkølingsselskab på lovforslagets vilkår.

Kommunernes muligheder for at yde lån til fjernkølingsprojekter skal præciseres, og det skal fremstå klart, at lån og garanti for lån til fjernkølingsprojekter automatisk udvider kommunens låneramme.

Kommunernes Landsforening finder, at lånebekendtgørelsen kan omfatte lån til konkurrenceudsatte aktiviteter. Landsforeningen foreslår, at der sættes et punkt i lånebekendtgørelsen om automatisk låneadgang. Kommunernes Landsforening kan principielt ikke acceptere, at kommunerne skal ud og optage lån på almindelige lånevilkår. De skal kunne optage lån hos Kommunekredit.

Københavns Kommune og Københavns Energi anfører, at hovedproblemet er forbuddet mod kommunal garantistillelse. Det fremgår ikke klart af lovforslaget, om kommuner (eller kommunalt ejede selskaber) må yde lån til et fjernkølingsselskab. De formoder, at det er tilladt, men anbefaler en tydeliggørelse i loven.

Københavns Kommune og Københavns Energi anbefaler, at investeringer i kommunale fjernkølingsanlæg er omfattet af lånerammebekendtgørelsen. Den automatiske lånerammeudvidelse er afgørende for Københavns kommune. Det vil ikke være muligt at nedprioritere udgifter til andre områder mhp. at finansiere et fjernkølingsselskab.

RenoSam foreslår, at der åbnes for, at kommunalt ejede fjernvarmeværker kan etablere fjernkøling efter samme princip som gælder for varmforsyningen.

Energi Industrien udtaler, at forslaget synes at opstille nogle uhensigtsmæssige begrænsninger i forhold til finansieringen af fjernkølingsaktiviteter.

Dansk Fjernvarme finder, at finansiering af fjernkølingsaktiviteter bør sidestilles med øvrige kollektive energiforsyningsanlæg, så det sikres, at fjernkølingsaktiviteter omfattes af den kommunale lånerammebekendtgørelse.

Energistyrelsens bemærkninger:

Formålet med lovforslaget er at give kommuner, der ejer fjernvarmevirksomhed, hjemmel til at engagere sig i fjernkølingsvirksomhed i det omfang, der er tale om en energieffektiv løsning og i det omfang, det måtte vurderes ud fra almindelige markedsøkonomiske principper at være rentabelt.

Fjernkøling fordrer, at der etableres en helt ny infrastruktur, hvilket betyder, at anlægsinvesteringerne er meget høje. Dette medfører, at økonomien i fjernkøling er usikker. For så vidt angår det fremtidige byggeri, indeholder bygningsreglementet krav til bygningens samlede energiforbrug (energirammer). Det betyder, at bygherrer tilskyndes til at vælge alternative løsninger, der reducerer behovet for køling. Disse krav skal i henhold til regeringens handlingsplan for en fornyet energispareindsats fra september 2005 skærpes i 2010, hvilket yderligere vil reducere kølebehovet.

Overordnet vurderes fjernkøling under en række forudsætninger at kunne give en energibesparelse – det afhænger dog igen af lokalspecifikke forhold, herunder adgang til spildvarme og naturlig køling. Den CO₂-besparelse der måtte kunne opnås vil altovervejende ligge indenfor kvoteordningen, da det er elektricitet der fortrænges med fjernvarme. Der kan herudover være andre mindre miljøfordele forbundet med fjernkøling.

I forhold til de overordnede energipolitiske målsætninger vurderes den potentielle betydning af en eventuel udbredelse af fjernkøling samlet set at være ganske begrænset.

Aftagerne af fjernkøling vil typisk være store erhvervskunder. Etablering af fjernkøling vil derfor ikke være en almindelig kommunal opgave på lige fod med andre traditionelle kommunale opgaver, eksempelvis drift af fjernvarmeforsyningsvirksomhed.

Der vurderes på den baggrund ikke at være belæg for at give mulighed for etablering af fjernkøling på andre vilkår end for private. Hvis kommunen fik mulighed for at yde lån eller stille garanti for lån til kommercielt drevne kommunale fjernkølingsvirksomheder, ville der ikke være en klar adskillelse mellem den kommunale og den kommercielle virksomhed og der vil hermed kunne opstå tvivl om, der er tale om konkurrenceforvridende støtte. Det skal samtidig bemærkes, at kommunerne ikke kan stille lånegaranti for kommercielle el-handelsvirksomheder. Det vurderes endvidere ikke, at skatteborgerne generelt skal udsættes for en økonomisk risiko i forbindelse med en kommunes levering af fjernkøling til relativt få og typisk store erhvervskunder.

Da der er rejst tvivl, om hvorvidt kommunerne må yde lån til fjernkølingsanlæg, skal det bemærkes, at Velfærdsministeriet har oplyst, at det er en naturlig følge af, at der ikke kan stilles lånegaranti, at kommunerne heller ikke må yde lån til kommunale fjernkølingsanlæg.

Projektgodkendelser

Aalborg Kommune anfører, at lovforslaget bør ændres, så der kommer til at gælde ens regler for kommunalbestyrelsens godkendelse af kommunale og private fjernkølingsprojekter.

Energistyrelsens bemærkninger:

Med forslaget om, at kommunalbestyrelsen skal godkende projektforslag for etablering af kommunale fjernkølingsanlæg sikres, at de fjernkølingsanlæg, som kommunerne efter forslaget får adgang til at etablere og drive, er energieffektive. Det bemærkes, at lovforslaget om kommunal fjernkøling er en hjemmelslov, der giver kommuner lov til at etablere og drive fjernkølingsanlæg. Udmøntningen af den energipolitiske aftale af 21. februar 2008 tager ikke sigte på at regulere fjernkølingsvirksomhed, der udelukkende er af privat karakter.

Fastsættelse af regler om forudsætninger

Advokatrådet henviser til, at klima- og energiministeren efter forslaget ”kan fastsætte regler om forudsætninger, som kommunalbestyrelsen skal lægge til grund for sin godkendelse af projektforslag for kommunale fjernkølingsanlæg.” Rådet bemærker, at forskellen i ordlyd af forslagets lovtekst og bemærkninger gør det uklart, hvilke regler ministeren er beføjet til at fastsætte.

Energistyrelsens bemærkninger:

Det er Energistyrelsens opfattelse, at formuleringen i forslaget om, at ministeren ”kan fastsætte regler om forudsætninger, som kommunalbestyrelsen skal lægge til grund for sin godkendelse” rummer adgang til, at ministeren kan fastsætte nærmere krav, som et projektforslag skal opfylde.

Indbringelse for domstolene af klager over kommunalbestyrelsens afgørelse

Advokatrådet bemærker, at efter forslagets § 7, stk. 3, 2. pkt., kan klage over kommunalbestyrelsens afgørelser kun indbringes for domstolene, når den endelige administrative afgørelse for Energiklagenævnet foreligger. Det er betænkeligt, at private fjernkølingsvirksomheder afskæres fra domstolsbehandling, før en administrativ afgørelse foreligger.

Energistyrelsens bemærkninger:

Der er tale om en almindelig regel, som bl.a. indgår i varmforsyningsloven. På baggrund heraf, giver Advokatrådets bemærkninger ikke anledning til ændringer i forslaget.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Aalborg Kommune bemærker, at kommunerne i forbindelse med godkendelse af fjernkølingsprojekter vil have visse, om end beskedne, udgifter forbundet hermed.

Energistyrelsens bemærkninger:

Som nævnt i bemærkningerne til forslaget, skal kommunerne godkende de kommunale fjernkølingsprojekter. Det er imidlertid op til den enkelte kommune at beslutte, om der skal etableres fjernkølingsanlæg. Lovforslaget medfører derfor ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunerne.

Energieffektivitet

Organisationen for Vedvarende Energi finder, at der bør være åbenhed for, om andre teknologier til fjernkøling vil vise sig at være attraktive og mere energieffektive i fremtidens mere sammensatte energisystemer.

Energistyrelsens bemærkninger:

Den foreslåede § 2 skal læses i sammenhæng med den foreslåede § 5, hvorefter kommunalbestyrelsen alene kan godkende et fjernkølingsprojekt, som fremmer en energieffektiv køling af bygninger.

Varmeforsyningslovens formålsparagraf

Dansk Fjernvarme bemærker, at det bør sikres i varmforsyningsloven, at uanset om det er et privat eller et kommunalt ejet anlæg, skal fjernvarme leveret som drivkraft til produktion af køling også være omfattet af varmforsyningslovens formålsparagraf.

Energistyrelsens bemærkninger:

Efter varmforsyningslovens § 1, stk. 1, er formålet med varmforsyningsloven bl.a. at fremme den mest samfundsøkonomiske og miljøvenlige anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand. Kollektive varmforsyningsanlægs levering af energi til fjernkøling ses ikke umiddelbart at nødvendiggøre en ændring af denne bestemmelse.