

## Notat

*Sagsansvarlig*  
**Pernille Aagaard Truelsen**  
Partner, advokat (L), ph.d.

*Sagsbehandler*  
**Pernille Aagaard Truelsen**  
Partner, advokat (L), ph.d.

Åboulevarden 49, 4. sal  
8000 Aarhus C

Telefon: 86 18 00 60  
Mobil: 25 29 08 40

J.nr. 12121

paa@energiogmiljo.dk  
www.energiogmiljo.dk

CVR: 31135427

11. november 2015

### Vedr. hjemmelsgrundlag for kommunal deltagelse i Samsø biogassystem

#### 1. Indledning

Samsø Kommune har bedt Advokatfirmaet Energi & Miljø om at vurdere og beskrive, i hvilket omfang kommunen med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne og relevant lovgivning vil kunne deltage i etableringen og driften af Samsø biogassystemet.

Der ønskes en overordnet vurdering med udgangspunkt i det procesdiagram for projektet, der fremgår af notatets bilag 1.

I procesdiagrammet indgår følgende konkrete aktiviteter, hvor hjemmelsgrundlaget i notatets afsnit 2 nedenfor beskrives og vurderes hver for sig:

- Produktion af biogas
- Opgradering af biogas
- Distribution af opgraderet biogas
- LNG køling
- CNG fyldestation

Endvidere indeholder notatets afsnit 3 vores sammenfattende vurdering af mulighederne for at opnå pristillæg til den opgraderede biogas efter naturgasforsyningslovens § 35 c.

## 2. Kan kommunen deltage i de enkelte aktiviteter?

### 2.1 Produktion af biogas

Kommuner kan med hjemmel i varmforsyningslovens § 2 b, stk. 1, nr. 1, jf. § 2, stk. 1, nr. 1, etablere og drive biogasanlæg, hvis mindst 50 pct. af energiproduktionen går til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand (fjernvarme).

Vi forstår, at det konkret ikke er tilfældet med biogasanlægget i det foreliggende projekt, da den producerede biogas hovedsageligt skal opgraderes og anvendes som brændsel til kommunens egen færgefart eller afsættes til naturgasnettet.

I det omfang kommunen anvender biogassen som brændsel selv, vil denne del af biogasproduktionen dog muligvis kunne anses for at have hjemmel i kommunalfuldmagtens grundsætning om produktion til eget brug.

Hvis den anvendte biogas til henholdsvis fjernvarmeformål og kommunens eget brug herefter mindst udgør 50 pct. af anlæggets samlede produktion, vil kommunen muligvis således kunne etablere og drive anlægget selv.

Da hjemmelsgrundlaget i givet fald må søges i en kombination af det skrevne hjemmelsgrundlag i varmforsyningsloven og kommunalfuldmagtsreglerne grundsætning om produktion til eget brug, vil vi dog anbefale, at spørgsmålet i givet fald forelægges til udtalelse hos Statsforvaltningen først.

Hvis den opgraderede biogas derimod skal afsættes til naturgasnettet, vil kommunen ikke kunne etablere og drive anlægget, med mindre mindst 50 pct. af energiproduktionen altså går til fjernvarmeformål.

Det skyldes, at biogasproduktionen i givet fald ikke vil kunne ske med hjemmel i varmforsyningsloven, og at biogasproduktion til andre formål end fjernvarme eller kommunen eget brug hverken ses at have hjemmel i anden lovgivning, herunder naturgasforsyningsloven, eller i kommunalfuldmagtsreglerne.

### 2.2 Opgradering af biogas

I det omfang den opgraderede biogas skal anvendes som brændsel til kommunens egen færgefart eller – via CNG fyldestationen – kommunens vognpark, vil kommunen formentlig også kunne etablere og drive opgraderingsanlægget med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne grundsætning om produktion til eget brug.

Det samme gælder antageligvis i det omfang, den opgraderede biogas skal anvendes i et bygasnet, da kommunen selv kan etablere og drive bygasnet med hjemmel i enten kommunalfuldmagtsreglerne eller varmforsyningsloven<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Det nøjagtige hjemmelsgrundlag for kommuners etablering og drift af bygasnet ligger efter den nylige lovfæstelse af kommuners hjemmel til fjernvarmeforsyningsvirksomhed ikke helt fast. Kommuners lovfæstede hjemmel til deltagelse i kollektiv fjernvarmeforsyningsvirksomhed omfatter etablering og drift af kollektive fjernvarmeforsyningsanlæg som defineret i lovens § 2, stk. 1. Energitilsynet har i en

Skal den opgraderede biogas derimod afsættes til naturgasnettet, vil opgraderingsaktiviteten som udgangspunkt være omfattet af naturgasforsyningsloven som en tilknyttet aktivitet:

Opgraderet biogas, som teknisk og sikkert kan injiceres og transporteres gennem naturgassystemet, er omfattet af naturgasforsyningslovens anvendelsesområde efter lovens § 2, stk. 2. Selve opgraderingsprocessen er dog ikke, da opremsningen af de omfattede naturgasaktiviteter i lovens § 2, stk. 1, kun nævner transmission, distribution, forsyning og oplagring. Kommuner kan derfor heller ikke varetage opgradering af biogas som en egentlig naturgasforsyningsaktivitet (hovedvirksomhed).

Opgradering af biogas vil som nævnt derimod kunne udgøre en *tilknyttet* aktivitet, som en kommune lovligt vil kunne varetage som led i sin eksisterende hovedvirksomhed efter naturgasforsyningsloven. Aktiviteter med opgradering af biogas i henhold til naturgasforsyningsloven er således forbeholdt de kommuner, som deltager i en eksisterende naturgasforsyningsvirksomhed allerede. Det vil bero på en konkret vurdering, om en kommune, der som sin eneste naturgasforsyningsaktivitet varetager distribution af opgraderet biogas fra et privatejet opgraderingsanlæg, efterfølgende vil kunne deltage i driften af anlægget som en tilknyttet aktivitet.

### 2.3 Distribution af opgraderet biogas

Ligesom for de øvrige aktiviteter vil kommunen med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglernes grundsætning om produktion til eget brug formentlig også kunne etablere og drive et gasdistributionsnet fra opgraderingsanlægget til henholdsvis LNG-køleanlægget, CNG fyldestationen og bygasnettet i det omfang, de pågældende anlæg ejes og drives af kommunen selv.

Det vil antageligvis også gælde, hvis f.eks. LNG-køleanlægget ganske vist ikke ejes af kommunen selv, men etableres og drives af en privat investor som et OPP-projekt med det formål at levere brændstof til kommunens færge.

### 2.4 LNG køling

Indledningsvis skal det bemærkes, at etablering af LNG-virksomhed i henhold til naturgasforsyningslovens § 10, stk. 1 og 2, kun kan udøves efter bevilling, som gives af Energistyrelsen. Bevillinger kan efter lovens § 28, stk. 1, kun gives til ansøgere, der skønnes at have den fornødne sagkundskab og økonomiske baggrund.

Selve LNG-kølingsanlægget kan efter lovens § 16, stk. 1, endvidere kun etableres efter Energistyrelsens forudgående tilladelse. Tilladelsen forudsætter, at ansøgeren kan dokumentere, at der er tilstrækkeligt behov for LNG-faciliteten. Tilladelsen kan betinges af overholdelse af vilkår vedrørende den nærmere etablering og drift af LNG-faciliteten, herunder sikkerhedsstillelse for bortskaffelse.

---

udtalelse af 23. juni 2008 (j.nr. 4/0920-8901-0112) imidlertid udtrykkeligt afvist at tage stilling til, hvorvidt bygasnet må anses for kollektive fjernvarmeforsyningsanlæg eller ej. Der er dog i praksis ingen tvivl om, at kommuner (fortsat) vil kunne etablere og drive bygasnet. Spørgsmålet er alene, om hjemmelen skal søges i kommunalfuldmagtsreglerne eller varmeforsyningsloven.

Under disse forudsætninger vil kommunen efter den almindelige hjemmel for kommunale naturgasforsyningsaktiviteter i naturgasforsyningslovens § 5, stk. 2, også kunne deltage i driften af LNG-kølingsanlægget, da lovens anvendelsesområde efter § 2, stk. 1, udtrykkeligt omfatter *”transmission, distribution, forsyning og oplagring af naturgas, herunder flydende naturgas (LNG)”* (vores fremhævelse).

Vi kan dog på det foreliggende grundlag ikke vurdere, om dette hjemmelsgrundlag udtømmende regulerer kommunens muligheder for at etablere og drive LNG-kølingsanlægget, og om det i givet fald forudsætter, at LNG-kølingsanlægget tilkobles det sammenkoblede system, dvs. det eksisterende danske naturgasnet.

Hvis det er tilfældet, vil det under alle omstændigheder udelukke, at anlægget etableres lokalt på Samsø.

I modsat fald – hvis anlægget kan etableres lokalt uden tilkobling til det sammenkoblede system – vil hjemmelen for kommunens deltagelse formentlig skulle søges i de almindelige kommunalfuldmagtsregler.

Efter kommunalfuldmagtsreglernes grundsætning om produktion til eget brug vil kommunen formentlig herefter kunne etablere og drive LNG-kølingsanlægget, hvis anlæggets formål er at forsyne kommunes egen færge med brændstof.

Anlægget vil i givet fald som udgangspunkt alene kunne dimensionere således, at kapaciteten netop er tilstrækkelig til at dække kommunens eget brændstofbehov.

Det beror på en konkret vurdering, hvilken kapacitet der må anses for nødvendig. Rent hypotetiske hensyn til en udbygning af kommunens færgefart for fremtiden vil dog under alle omstændigheder næppe kunne begrunde etableringen af en større produktionskapacitet, end kommunens aktuelle brændstofbehov tilsiger i dag.

Når anlægget er etableret, vil en eventuelt yderligere produktion af LNG tilvejebragt via overskudskapaciteten kunne afsættes til andre myndigheder eller private, hvis kommunalfuldmagtsreglernes betingelser herfor i øvrigt må anses for opfyldt.

Efter disse betingelser skal der være tale om en tilfældig og altså ikke bevidst planlagt overskudskapacitet med salg for øje, ligesom det vil tale imod et salg af overskudskapacitet, hvis der i forvejen findes et privat marked for – i dette tilfælde – LNG.

Hvis en anden kommune også ønsker at aftage LNG fra anlægget til sine transportformål, vil et sådant salg eventuelt kunne ske med hjemmel i lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber, eller LNG-kølingsanlægget vil fra begyndelsen kunne etableres i fællesskab (sameje) med den anden kommune. De nærmere muligheder og rammer herfor falder dog uden for formålet med dette notat.

Dette forudsætter dog som nævnt, at kommunens adgang til at etablere og drive LNG-kølingsanlægget ikke må anses for udtømmende reguleret i naturgasforsyningsloven allereede. Ellers vil anlægget antageligvis alene kunne etableres på fastlandet i tilknytning det sammenkoblede system.

## 2.5 CNG fyldestation

Kommunen vil under opfyldelse af samme betingelser som anført ovenfor vedrørende LNG-køleanlægget også kunne etablere en CNG-fyldestation til betjening af kommunens egen vognpark.

Derimod vil det efter vores vurdering ikke være i overensstemmelse med kommunalfullmægtsreglerne også at dimensionere og anvende CNG-fyldestationen til betjening af kommunens borgere eller andre private.

## 3. Sammenfattende vurdering af mulighederne for at opnå pristillæg til den opgraderede biogas efter naturgasforsyningslovens § 35 c.

### 3.1 Indledning

I det følgende beskrives og vurderes mulighederne for at opnå pristillæg til opgraderet eller rensat biogas efter naturgasforsyningslovens § 35 c i tre forskellige scenarier:

- Et scenarie, hvor LNG-kølingsanlægget etableres lokalt på Samsø, således at den opgraderede biogas leveres direkte til anlægget og ikke afsættes til naturgasnettet.
- Et scenarie, hvor i teknisk set ikke opgraderes i første omgang, men renses og fortynnes med luft for at blive tilført et lokalt bygasnet på Samsø, hvorfra en del – eller hovedparten – efterfølgende afsættes til et egentligt opgraderingsanlæg og derfra videre til LNG-kølingsanlægget.
- Et scenarie, hvor biogassen opgraderes lokalt på Samsø, komprimeres og kommes på tankbiler og fragtes med færge til Hou, hvor den igen dekomprimeres og afsættes til det eksisterende naturgasnet.

Pristillæg til *opgraderet* biogas efter naturgasforsyningslovens § 35 c, stk. 1, ydes til opgraderet biogas, som leveres til det sammenkoblede system. Pristillægget ydes til den, der opgraderer biogassen.

Samme pristillæg ydes efter § 35 c, stk. 2, endvidere til *renset* biogas, der leveres til et bygasnet. Pristillægget ydes til den, der foretager rensningen af biogassen til brug i bygasnettet.

### 3.2 Pristillæg ved levering direkte til LNG-kølingsanlægget uden om naturgasnettet mv.

Det vil efter vores vurdering ikke være muligt at opnå pristillæg til opgraderet biogas i dette scenarie, da den opgraderede biogas ikke leveres til det sammenkoblede system som forudsat i naturgasforsyningslovens § 35 c, stk. 1, men anvendes lokalt på Samsø til produktion af LNG.

Med det sammenkoblede system skal efter vores vurdering således forstås det eksisterende danske naturgasnet, der som bekendt ikke omfatter Samsø. Energistyrelsen har entydigt bekræftet denne fortolkning over for os telefonisk.

Hertil kommer spørgsmålet om, hvorvidt kommunen overhovedet har den fornødne hjemmel til at etablere og drive et LNG-køleanlæg, som ikke er tilknyttet det sammenkoblede net på fastlandet, jf. afsnit 2.4 ovenfor.

### 3.3 Pristillæg ved rensning og tilførsel af biogas til et bygasnet på Samsø

Ved et bygasnet forstås efter forarbejderne til naturgasforsyningslovens § 35 c et naturgasluft-baseret bygasforsyningssystem. Det fremgår endvidere af forarbejderne, at der i dag er etableret sådanne systemer i København, Frederiksberg og Aalborg.

Naturgasforsyningsloven og lovens forarbejder ses ikke herudover at indeholde nogen nærmere definition af, hvad der skal forstås ved et bygasnet.

Energitilsynet har i afgørelsen af 23. juni 2008, jf. note 1 ovenfor, lagt til grund, at levering af bygas er omfattet af varmforsyningslovens prisregulering, men uden at forholde sig til, hvilket formål levering af bygas i øvrigt forudsættes at tjene.

Det forekommer dog nærliggende at fortolke udtrykket bygasnet i overensstemmelse med anvendelsen af de eksisterende bygasnet i København, Frederiksberg og Aalborg, som forarbejderne henviser til.

Hertil kommer de indlysende tekniske og økonomiske udfordringer ved først at rense og fortynde biogassen for at tilføre den bygasnettet og derpå opgradere den alene med henblik på at opnå pristillægget efter lovens § 35 c, stk. 2.

Det skal ses i forhold til, at samfundsøkonomiske hensyn i forbindelse med naturgasforsyningen udtrykkeligt indgår som et af de formål, naturgasforsyningsloven skal varetage efter formålsbestemmelsen i lovens § 1.

Endelig har Energistyrelsen telefonisk oplyst, at der i et lignende tilfælde faktisk netop har været meddelt afslag på pristillæg efter § 35 c, stk. 2, i en situation, hvor den opgraderede biogas blev søgt afsat til andre formål via et bygasnet.

På den baggrund vurderer vi ikke, at der vil kunne opnås pristillæg efter § 35 c, stk. 2, i dette scenarie.

### 3.4 Transport med lastbil og færge af afsætning til det sammenkoblede system på fastlandet

I dette scenarie afsættes den opgraderede biogas som krævet efter lovens § 35 c, stk. 1, til det sammenkoblede system.

Spørgsmålet er alene, om bestemmelsen – implicit – herudover forudsætter, at selve opgraderingsanlægget også er tilkøbt det sammenkoblede system.

Bestemmelsens ordlyd synes ikke at indikere et sådant krav.

Etablering og drift af opgraderingsanlæg er endvidere ikke udtrykkeligt reguleret i naturgasforsyningsloven på samme måde som f.eks. LNG-køleanlæg, bortset fra, at distributions- og

transmissionsselskaber i områder, som er forsynet fra det sammenkoblede system, skal tilslutte opgraderingsanlægget, hvis ejeren anmoder herom, jf. lovens § 35 a, stk. 1.

Lovens § 35 a regulerer herudover også en række økonomiske forhold vedrørende omkostningsfordelingen og fastlæggelsen af tilslutningstidspunktet.

Ud fra disse hensyn og lovens ordlyd kan man alternativt også argumentere for, at tilslutningspunktet i lovens forstand udgør et opgraderingsanlæg i sig selv, uanset at opgraderingsprocessen teknisk set foregår lokalt på Samsø.

Henset til spørgsmålets betydning for projektets samlede finansiering har vi forelagt det til udtalelse hos Energistyrelsen.

Energistyrelsen har i en skriftlig udtalelse af 12. oktober 2015 erklæret sig enig i, at der ikke i naturgasforsyningsloven er opstillet specifikke krav til leveringsformen, når der leveres opgraderet biogas til det sammenkoblede system. Der er ifølge styrelsen således ikke umiddelbart noget i lovgivningen til hinder for, at den opgraderede biogas transporteres med lastbil og færge til det sammenkoblede system på fastlandet som beskrevet. Styrelsen understreger dog for god ordens skyld samtidig, at, det er Energinet.dk, der konkret tager stilling til en ansøgning om støtte efter naturgasforsyningslovens § 35c.

Aarhus, den 11. november 2015

Asger Janfelt