

Lolland Kommune
Direktør Bjarne Hansen
Torvet 3
4930 Maribo

Sendt med e-mail til bjha@lolland.dk

Aarhus 29. december 2020

Agnete Nordentoft
Specialistadvokat

T +45 72 27 35 10
ano@bechbruun.com

Jette Rohde Pedersen
Sekretær
T +45 72 27 31 64
jhp@bechbruun.com

Sagsnr. K12374-0001 ano/nld
Dok.nr. 24749431.1

REFA Maribo-Sakskøbing Kraftvarmeværk A/S under rekonstruktion – begæring om genoptagelse af projektgodkendelser

Som advokat for REFA Maribo-Sakskøbing Kraftvarmeværk A/S¹ (herefter "MSK") skal jeg hermed begære genoptagelse af Lolland Kommunes sager vedrørende følgende projektgodkendelser til Maribo Varmeværk A.m.b.a. (herefter "Maribo Varmeværk"):

- Projektgodkendelse af Maribo Varmeværks 12 MW træpillekedel, etableret i 2000
- Projektgodkendelse af Maribo Varmeværks 8 MW fliskedel, projektgodkendt den 26. maj 2016 (sagsnr. 323364)

Begæringen om genoptagelse sker med henblik på, at Lolland Kommune præciserer, at de pågældende anlæg kun er godkendt til spids- og reservelast og derfor fastsætter et vilkår i projektgodkendelserne om, at anlæggene kun må anvendes til spids- og reservelast.

Maribo Varmeværk har også en 8 MW træpillekedel (oprindeligt etableret som kulkedel). Maribo Varmeværk har som grundlag for at opnå projektgodkendelse af 8 MW fliskedlen oplyst Lolland Kommune om, at 8 MW træpillekedlen var udtjent og ville blive skrottet. Dette er imidlertid ikke sket.

Begæringen om genoptagelse sker derfor også med henblik på, at Lolland Kommune fastsætter et vilkår i projektgodkendelsen for 8 MW fliskedlen om, at 8 MW træpillekedlen udelukkende må anvendes til reservelast.

Baggrunden for anmodningen er, at Maribo Varmeværk i forbindelse med den verserende uenighed med MSK om vilkårene for MSK's varmeleverancer har anført, at Maribo Varmeværk vil overgå til grundlastproduktion på de nævnte anlæg.

Dette vil efter MSK's opfattelse stride mod projektgodkendelserne af anlæggene og dermed imod Lolland Kommunes juridisk bindende varmeplanlægning. Dette har Maribo Varmeværk imidlertid bestridt, hvorfor der er behov for at vilkårene for driften præciseres i et vilkår til projektgodkendelserne.

¹ REFA Maribo-Sakskøbing Kraftvarmeværk A/S er under rekonstruktion.

1. Lolland Kommunes varmeplanlægning

1.1 Anvendelsen af Maribo Varmeværks 8 MW flisanlæg og 12 MW træpillekedel

MSK's halmbaserede kraftvarmeværk med tilhørende transmissionsledning blev i slutningen af 1990'erne projektgodkendt som grundlastanlæg til forsyning af Maribo og Sakskøbing med fjernvarme.

Maribo Varmeværks daværende biomassecentral (som bl.a. bestod af 8 MW træpillekedlen) overgik herefter til spids- og reservelastforsyning.

I 2000 henholdsvis 2016 fik Maribo Varmeværk godkendelse til at etablere en træpillekedel på 12 MW og en fliskedel på 8 MW til spids- og reservelastproduktion.²

Det følger udtrykkeligt af projektforslaget for MV's 8 MW fliskedel, at anlægget etableres som et spids- og reservelastanlæg og sammen med 12 MW træpillekedlen udelukkende skal anvendes til spids- og reservelast.

Således fremgår det på side 5 i projektforslaget om "projektets baggrund" og "projektets formål", at "*Den nye biomassekedel skal sammen med den nuværende 12 MW træpillekedel fungere som spids- og reservelastanlæg*" og "*Projektets formål er at etablere en ny 8 MW biomassekedel til at dække spids- og reservelast*". Dette fremgår også på side 14 i projektforslaget, hvor det er anført, at "*Det nye anlæg leverer spids- og reservelast sammen med den eksisterende 12 MW træpillekedel.*"

Det fremgår samtidig af projektforslaget, at grundlasten produceres af MSK. Dette var baggrunden for, at MSK ikke i sit høringssvar af 26. april 2016 gjorde indsigelser mod projektforslaget, men anførte, at MSK ikke havde bemærkninger til projektforslaget under forudsætning af, at den nye 8 MW fliskedel sammen med den eksisterende 12 MW træpillekedel skulle fungere som spids- og reservelastanlæg, og at MSK fortsat skulle levere grundlasten.

Det fremgik således udtrykkeligt af projektforslaget og blev derfor også lagt til grund af MSK, at Maribo Varmeværks 12 MW træpillekedel og 8 MW fliskedel er spids- og reservelastanlæg.

² Et "spidslastanlæg" er et kollektivt varmforsyningsanlæg, der etableres til at kunne dække den del af varmeproduktionen, som ikke kan dækkes af grundlastanlægget, når grundlastanlægget producerer med maksimal kapacitet. Et "reservelastanlæg" er et kollektivt varmforsyningsanlæg, der er etableret til at kunne dække den del af varmeproduktionen, som ikke kan dækkes af grundlastanlægget, fordi grundlastanlægget ikke er i drift, f.eks. ved havari eller vedligehold. Grundlastanlægget er hovedproduktionsanlægget, som er etableret til at kunne dække normalt mindst 90 pct. af den årlige produktion af varme. Et spids- og reservelastanlæg etableres således sammenfattende for at dække den del af varmebehovet, som ikke kan dækkes af grundlastenheden (her MSK), enten fordi grundlastenheden er ude af drift, eller fordi den ikke har tilstrækkelig kapacitet. Spids- og reservelast omfatter derimod ikke en situation, hvor der ikke ønskes aftaget varme fra en grundlastenhed, som faktisk er i stand til at producere. Se herom side 19 i Energistyrelsens vejledning til projektbekendtgørelsen fra 2007.

Det fremgik også af Lolland Kommunes projektgodkendelse af 26. maj 2016, at Maribo Varmeværks anlæg skulle fungere som spids- og reservelastanlæg, og at MSK fortsat ville levere grundlasten.

Dertil kommer, at projektet er søgt godkendt – og faktisk er godkendt – efter den daværende projektbekendtgørelses § 14, som kun omfatter spids- og reservelastanlæg og undtager disse anlæg fra kraftvarmekravet. Anlægget er med andre ord godkendt efter bestemmelser, som er mere lempelige, end hvis anlægget var søgt godkendt som grundlastanlæg.

Det fremgår herunder udtrykkeligt af Lolland Kommunes projektgodkendelse af 26. maj 2016, at

”Projektet er omfattet af § 14 i projektbekendtgørelse nr. 566 af 02/06/2014, der giver kommunalbestyrelsen lov til at godkende anlæg, der kun kan producere varme, ved etablering af spids- og reservelastanlæg. Maribo Varmeværk vil fortsat få ca. 80 % af varmen leveret fra kraftvarmeværket i Sakskøbing.”

Når anlægget er søgt godkendt som og faktisk er godkendt som spids- og reservelastanlæg, kan det efter vores vurdering ikke lovligt anvendes som grundlastanlæg.

Kommunen er således varmeplanmyndighed, og den retligt forpligtende varmeplanlægning udøves gennem kommunalbestyrelsens godkendelse af projektforslag for konkrete projekter i medfør af varmforsyningsloven kapitel 2 og projektbekendtgørelsen. Når kommunalbestyrelsen godkender et projekt for et spids- og reservelastanlæg, indgår anlægget således ifølge den retligt forpligtende varmeplanlægning netop som et anlæg, som skal anvendes til spids- og reservelast. Dertil bemærkes, at godkendelsesordningen for kollektive varmforsyningsanlæg er indsat i varmforsyningsloven bl.a. for at sikre, at etableringen af kollektive varmforsyningsanlæg harmonerer med varmforsyningsplanlægningen.³ I overensstemmelse hermed skal kommunen ved godkendelsen af et projektforslag inddrage varmeplanlægningen i vurderingen af projektforslaget.⁴

Ovennævnte vurdering gør sig også gældende for 12 MW træpillekedlen, som efter det for os oplyste også alene er godkendt som spids- og reservelastanlæg.

Da Maribo Varmeværk imidlertid har bestridt dette og oplyst, at spids- og reservelastanlæggene nu vil overgå til grundlastproduktion, bør ovennævnte præciseres i egentlige vilkår for driften.

1.2 Anvendelsen af Maribo Varmeværks 8 MW træpillekedel

Det fremgår på side 5 i projektforslaget for den nye 8 MW fliskedel, at *”Den eksisterende 8 MW træpillekedel, som på nuværende tidspunkt fungerer som spidslastkedel, nedlægges.”*

³ Jf. bl.a. Bent Ole Gram Mortensen m.fl., Varmeforsyningsloven med kommentarer, 2. udgave, 2018, side 174

⁴ Jf. projektbekendtgørelsens § 4 og § 27, stk. 1, nr. 1.

Dette fremgår også i beskrivelsen af projektet (kaldet alternativet) på side 14 i projektforslaget: *"I alternativet etableres et nyt 8 MW flisfyret kedelanlæg i en nyetableret varmecentral. Det nye anlæg leverer spids- og reservelast sammen med den eksisterende 12 MW træpillekedel. Den eksisterende 8 MW træpillekedel nedlægges."*

Om referencen (dvs. varmforsyningen, hvis projektforslaget ikke gennemføres) er det samtidig anført, jf. side 12 og 13 i projektforslaget, at

"På grund af at den eksisterende træpillekedel på 8 MW er 30 år gammel og kører på dispensation fra miljøgodkendelsen, forudsættes det i Referencen, at den eksisterende 8 MW træpillekedel udskiftes med en ny træpillekedel med samme effekt og samme placering. Eftersom en ny træpillekedel vil være fysisk større end den gamle ombyggede kulkedel, vil der også være en forøget udgift til, at den gamle varmecentral udvides.

[...]

Hvis varmeproduktionen hos Maribo Varmeværk skal baseres på træpiller de næste 20 år, skal der reinvesteres i en ny 8 MW træpillekedel, som kan leve op til de skærpede miljøkrav, der stilles til anlægget i dag. Beregninger for referencesituationen indeholder et investeringsbeløb på ca. 16,5 mio. kr. for reinvestering i det eksisterende træpilleanlæg jf. tabel 4.1.4.1."

Det er med andre ord udtrykkeligt forudsat, at 8 MW træpillekedlen er udtjent og derfor nedlægges som led i gennemførelsen af projektforslaget.

Dette indgik også i grundlaget for Lolland Kommunes projektgodkendelse, hvor det er anført, at *"Etablering af et nyt varmeværk og en skrotning af den gamle ombyggede kulkedel, vil være både samfundsøkonomisk, selskabsøkonomisk og miljømæssigt fordelagtigt."*

8 MW træpillekedlen er på den baggrund godkendt skrottet og er dermed udgået af den kommunale varmeplanlægning. Det er på den baggrund vores vurdering, at 8 MW træpillekedlen ikke lovligt kan anvendes.

Maribo Varmeværk har imidlertid nu oplyst, at 8 MW træpillekedlen ikke er blevet skrottet og er funktionsdygtig. Maribo Varmeværk vil derfor anvende kedlen til – sammen med 8 MW flis kedlen og 12 MW træpillekedlen – at forsyne Maribo Varmeværk med varme i stedet for forsyningen fra MSK.

Da dette strider mod grundlaget for Lolland Kommunes projektgodkendelse af 8 MW flis kedlen og mod Lolland kommunes juridisk bindende varmeplanlægning, bør det præciseres i projektgodkendelsen for 8 MW flis kedlen, at 8 MW træpillekedlen udelukkende må anvendes til reservelast.

2. MSK har et retskrav på, at Lolland Kommune genoptager projektsagerne

En myndighed er *berettiget* til på et hvilket som helst tidspunkt at genoptage behandlingen af en sag, som den allerede har afgjort, med henblik på at foretage en ny realitetsbehandling.

MSK har derudover et egentligt *retskrav* på genoptagelse og fornyet realitetsbehandling i tilfælde, hvor der fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedens oprindelige stillingtagen til sagen.⁵

Det fremgår som nævnt i afsnit 1 ovenfor af Maribo Varmeværks projektforslag for 8 MW fliskedlen, at Maribo Varmeværks hensigt med projektforslaget for etablering af anlægget var, at dette og 12 MW træpillekedlen skulle fungere som spids- og reservelastanlæg, og at MSK's halmbaserede kraftvarmeverk fortsat skulle udgøre grundlasten.

Det fremgår desuden af MSKs høringssvar, at MSK ikke havde indsigelser imod projektet under forudsætning af, at Maribo Varmeværks anlæg alene skulle anvendes som spids- og reservelastanlæg.

Endelig fremgår det af referatet fra behandlingen af Maribo Varmeværks projektforslag i Lolland Kommunes kommunalbestyrelse, at kommunalbestyrelsen har godkendt 8 MW fliskedlen ud fra den forudsætning, at dette anlæg og 12 MW træpillekedlen skulle fungere som spids- og reservelastanlæg.

Det fremgår desuden af projektforslaget for 8 MW fliskedlen, at den gamle 8 MW træpillekedel er udtjent og ville blive skrottet.

Som nævnt har Maribo Varmeværk imidlertid nu oplyst, at selskabet – i strid med det oplyste i projektforslaget – vil anvende 8 MW fliskedlen og 12 MW træpilleanlægget til selv at producere grundlasten til Maribo. Maribo Varmeværk har desuden oplyst, at den gamle 8 MW træpillekedel ikke er skrottet og fortsat vil blive anvendt.

Disse nye oplysninger, der grundlæggende ændrer grundlaget for Maribo Varmeværks projektforslag, er af så væsentlig betydning, at der er en vis sandsynlighed for, at Lolland Kommune enten ville have afslået at godkende projektforslaget, eller ville have tilknyttet vilkår til godkendelsen vedrørende anlæggets drift, hvis oplysningerne havde foreligget på tidspunktet for den oprindelige afgørelse.

Det er således klart, at Lolland Kommune ikke kunne have godkendt 8 MW fliskedlen efter projektbekendtgørelsens § 14 (om spids- og reservelastanlæg), hvis Maribo Varmeværk havde oplyst, at anlægget faktisk skulle anvendes til grundlastproduktion. Tilsvarende gælder for godkendelsen af Maribo Varmeværks 12 MW træpillekedel.

Det er desuden klart, at etableringen af 8 MW fliskedlen ikke havde udvist en positiv samfundsøkonomi og dermed opfyldt den centrale godkendelsesbetingelse i projektbekendtgørelsen, hvis Maribo Varmeværk ikke – tilsyneladende urigtigt – havde oplyst, at den gamle 8 MW træpillekedel var udtjent og skulle skrottes.

Når den gamle 8 MW træpillekedel, som Maribo Varmeværk nu oplyser, er funktionsdygtig, skulle referencen i projektforslaget således have været fortsat drift på denne kedel. Den anvendte reference med en

⁵ Jf. Niels Fenger, Forvaltningsret, 1. udgave 2018, s. 1072 ff. og Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave s. 354.

reinvestering på 16,5 mio. kr. i det eksisterende træpilleanlæg, som var helt afgørende for samfundsøkonomien i projektet, var med andre ord forkert.

Lolland Kommune har på baggrund af ovenstående derfor *pligt* til at genoptage sagerne om Maribo Varmeværks projektforslag.

3. Fastsættelse af vilkår

Når sagen genoptages hos Lolland Kommune, er der tale om en prøvelse af samme omfang som ved rekurs, dvs. at der er tale om en fuldstændig prøvelse af sagens realitet. Prøvelsens resultat er dog begrænset af reglerne om tilbagekaldelse. Det betyder, at projektgodkendelsen kan ændres til skade for Maribo Varmeværk i tilfælde af, at den oprindelige afgørelse er ugyldig, eller hvis betingelserne for tilbagekaldelse (ændring)⁶ er opfyldt.

MSK anmoder med dette brev Lolland Kommune om at ændre projektgodkendelserne ved at fastsætte vilkår i disse, hvorefter Maribo Varmeværks 8 MW fliskedel og 12 MW træpilleanlæg alene må anvendes til spids- og reservelast og hvorefter 8 MW træpillekedlen udelukkende må anvendes til reservelast. Der er hjemmel for at fastsætte sådanne vilkår i projektbekendtgørelsens § 28, stk. 2.⁷

MSK tager dog forbehold for at gøre gældende, at projektgodkendelserne er ugyldige og derfor skal annulleres. Dette spørgsmål behandles dog ikke nærmere.

Det følger af almindelige forvaltningsretlige regler, at Lolland Kommune kan ændre projektgodkendelserne (ved at fastsætte vilkår i disse) på grundlag af en afvejning af på den ene side de hensyn, som taler for en ændring af de oprindelige afgørelser, og på den anden side hensynet til Maribo Varmeværks berettigede forventninger om, at godkendelserne står ved magt i deres nuværende form.

De hensyn, som begrunder ændringen, er for det første hensynet til MSK, som leverer grundlasten og som gennem oplysningerne i projektforslaget af Maribo Varmeværk er blevet bibragt den opfattelse, at Maribo Varmeværks anlæg udelukkende skulle anvendes til spids- og reservelast, og at den gamle 8 MW træpillekedel ville blive skrottet. De hensyn, som begrunder ændringen, er for det andet hensynet til Lolland Kommunes varmeplanlægning, hvorefter Maribo Varmeværks anlæg – som oplyst i projektforslagene – udgør spids- og reservelasten og MSKs halmbaserede kraftvarmeværk udgør grundlasten.

⁶ En *tilbagekaldelse* opfattes som en ophævelse af den oprindelige afgørelse i dens helhed. Ved *ændring* af en afgørelse forstås derimod det mere begrænsede, at afgørelsen fortsat består, men med ville tilføjelser eller tilretninger af dele af afgørelsen. Ændring er omfattet af de samme regler som tilbagekaldelse, hvorfor der ingen principielle forskelle i regelgrundlaget er for de to former for indgreb. Der er dog videre adgang til at ændre i en eksisterende afgørelse end til at tilbagekalde den, hvilket skyldes, at en ændring er mindre vidtgående.

⁷ Referencen er til den gældende projektbekendtgørelse nr. 1792 af 27/12 2018. Der er tale om § 19, stk. 2 i den nye projektbekendtgørelse nr. 1794 af 02/12 2020, som træder i kraft den 1. januar 2021.

Heroverfor står, at Maribo Varmeværk ikke kan have haft en berettiget forventning om, at de etablerede kedler kan fungere som andet end spids- og reservelastanlæg. Det skyldes, at Maribo Varmeværks projektforslag netop angår etableringen af spids- og reservelastanlæg og alene er søgt godkendt som spids- og reservelastanlæg.

På samme måde kan Maribo Varmeværk ikke i lyset af oplysningerne i projektforslaget for 8 MW fliskedlen have haft en berettiget forventning om, at driften på den gamle 8 MW træpillekedel kunne opretholdes. Maribo Varmeværk har således selv oplyst, at kedlen var udtjent og ville blive skrottet.

I lyset af disse oplysninger, som Maribo Varmeværk selv har meddelt, er de foreslåede vilkår for driften ikke indgribende. I den forbindelse bemærkes det også, at det efter MSKs opfattelse allerede følger af varmeplanlægningen, at Maribo Varmeværks anlæg alene er godkendt som spids- og reservelastanlæg, og at 8 MW træpillekedlen skal skrotes. Vilkårene skal derfor blot præcisere dette. Endelig bemærkes det, at der er tale om en ændring og ikke en tilbagekaldelse af godkendelserne, hvilket under alle omstændigheder er mindre indgribende.

Det er på den baggrund MSKs klare opfattelse, at de hensyn, der begrundet en ændring, vejer væsentligt tungere end hensynet til Maribo Varmeværks forventninger om at opretholde godkendelserne uændret, og at betingelserne for at ændre godkendelserne ved at fastsætte vilkår til disse derfor er opfyldt.

4. Forslag til vilkår

MSK anmoder som nævnt om, at der fastsættes vilkår for driften af Maribo Varmeværks 12 MW træpillekedel og 8 MW fliskedel hvorefter disse alene må anvendes til spids- og reservelast. MSK anmoder desuden om, at der fastsættes et vilkår for 8 MW træpillekedlen, hvorefter denne udelukkende må anvendes til reservelast.

For at undgå tvivl om rækkevidden af de nævnte vilkår, kan disse fx formuleres således:

Vilkår til projektgodkendelsen for 12 MW træpillekedlen:

Maribo Varmeværks 12 MW træpillekedel må udelukkende anvendes til spids- og reservelast. MSK's halm-baserede kraftvarmepark i Sakskøbing udgør grundlasten i Maribo Varmeværks forsyningsområde.

Ved spidslast forstås, at 12 MW træpillekedlen må anvendes til at dække den del af varmeproduktionen, som ikke kan dækkes af grundlastanlægget, når grundlastanlægget producerer med maksimal kapacitet. Ved reservelast forstås, at 12 MW træpillekedlen må anvendes til at dække den del af varmeproduktionen, som ikke kan dækkes af grundlastanlægget, fordi grundlastanlægget ikke er i drift, f.eks. ved havari eller vedligehold.

Det præciseres, at der udelukkende er tale om spids- og reservelast, når varmebehovet ikke kan dækkes af grundlastanlægget, enten fordi grundlastanlægget er ude af drift, eller fordi det ikke har tilstrækkelig

kapacitet. Spids- og reservelast omfatter derimod ikke en situation, hvor der ikke ønskes aftaget varme fra grundlastenheden, når denne faktisk er i stand til at producere, uanset om dette skyldes uenighed om vilkårene for grundlastenhedens varmeleverancer.

Vilkår til projektgodkendelsen for 8 MW fliskedlen:

Maribo Varmeværks 8 MW fliskedel må udelukkende anvendes til spids- og reservelast. MSK's halmbaserede kraftvarmeværk i Saksøbing udgør grundlasten i Maribo Varmeværks forsyningsområde.

Maribo Varmeværks 8 MW træpillekedel må udelukkende anvendes til reservelast.

Ved spidslast forstås, at 8 MW fliskedlen må anvendes til at dække den del af varmeproduktionen, som ikke kan dækkes af grundlastanlægget, når grundlastanlægget producerer med maksimal kapacitet. Ved reservelast forstås, at 8 MW fliskedlen og 8 MW træpillekedlen må anvendes til at dække den del af varmeproduktionen, som ikke kan dækkes af grundlastanlægget, fordi grundlastanlægget ikke er i drift, f.eks. ved hvari eller vedligehold.

Det præciseres, at der udelukkende er tale om spids- og reservelast, når varmebehovet ikke *kan* dækkes af grundlastanlægget, enten fordi grundlastanlægget er ude af drift, eller fordi det ikke har tilstrækkelig kapacitet. Spids- og reservelast omfatter derimod ikke en situation, hvor der ikke ønskes aftaget varme fra grundlastenheden, når denne faktisk er i stand til at producere, uanset om dette skyldes uenighed om vilkårene for grundlastenhedens varmeleverancer.

Med venlig hilsen
Søren Christensen Volder

Agnete Nordentoft