

## NOTAT

20. marts 2015  
J.nr. 2008/2015-0018 / 2015 - 972  
Ref. RVN  
Center for Forsyning

### **Høringsnotat vedr. udkast til forslag til ændring af lov om varmforsyning og byggeloven (Kommuners adgang til varetagelse af varmforsyningsvirksomhed samt bygningsopvarmning baseret på vedvarende energi m.v.)**

Energistyrelsen har den 6. februar 2015 sendt et udkast til ændring af lov om varmforsyning og byggeloven i høring med frist for afgivelse af bemærkninger den 4. marts 2015, kl. 10.

Energistyrelsen har i alt modtaget 31 høringsvar.

Dansk Arbejdsgiverforening, Datatilsynet, Dansk Facilities Management netværk, SRF Skattefaglig Forening, FSR - danske revisorer har ikke haft bemærkninger.

CO Industri agter ikke at afgive bemærkninger.

Der er indkommet høringsvar fra Ejendomsforeningen Danmark, Det Økologiske Råd, Energinet.dk, BAT-kartellet, DI Energi, HMN Naturgas, Dansk Fjernvarme, Energitilsynet, Dansk Affaldsforening, Middelfart Kommune, SDE Sammasluttede Danske Energiforbrugere, Konsortiet for etablering af Maabjerg Energy Concept I/S, Dansk Gasteknisk Center, Vedvarende Energi, Dansk Energi, Landsbyggefonden, DONG Energy, Nature Energy, Kalundborg Forsyning A/S, HOFOR, Advokatsamfundet, Københavns Kommune, Frederiksberg Fjernkøling A/S og DONG Gas Distribution A/S.

Svarene har især berørt følgende punkter:

- Kommuners hjemmel og kommunal garanti til kollektiv varmforsyning
- Udvidelse af biomasseordningen for udvalgte fjernvarmenet
- Selskabs- og regnskabsmæssig adskillelse af varme fra andre aktiviteter
- Forbrugerbeskyttelse
- Bygningsopvarmning baseret på vedvarende energi
- Fjernkøling

I det følgende gennemgås de væsentligste høringsvar til ovennævnte punkter. Kommentarer hertil er anført i kursiv.

Ud over de kommentarer, som er sammenfattet i dette høringsnotat, indeholder høringsvarene en række mere tekniske og redaktionelle kommentarer til lovforslaget. Disse kommentarer vil blive indarbejdet i fornødent omfang. Endelig er der foretaget en række mindre ændringer, herunder redaktionelle og lovtekniske ændringer i lovforslaget.

## 1. Generelt

Ejendomsforeningen Danmark støtter tiltag, som kan føre til bæredygtige løsninger på markedskonforme vilkår.

SDE mener, at det er unødvendigt at ændre varmforsyningsloven. Kommunale forsyningsvirksomheder har i dag lov til at varetage varmforsyningsvirksomhed eller bygningsopvarmning på vedvarende energi.

### Energistyrelsens bemærkninger

*Der er tale om en lovfæstelse af kommunalfuldmagtsreglerne, der skaber større klarhed om de gældende regler for kommuner.*

## 2. Kommuners hjemmel og kommunal garanti til kollektiv varmforsyning

Dansk Fjernvarme finder ikke, at lovforslagets bestemmelser om fastsættelsen af kommunens garantiprovision ved garantistillelse til varmforsyningsvirksomheder tager højde for, at fjernvarme må karakteriseres som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Spørgsmålet er i den forbindelse om kommunernes garantistillelse til varmforsyningsvirksomheder overhovedet er omfattet af statsstøtteregele.

Energitilsynet bemærker, at det forudsættes, at kravet om, at et overskud skal tillægges egenkapitalen eller anvendes til at nedsætte varmepriserne, vedrører et overskud fra den kommercielle aktivitet (el eller procesvarme) og ikke rumvarmeleveringen. Desuden understreger Energitilsynet, at de ikke kan træffe afgørelse om kommunal garantistillelse, men kun om omkostningsfordeling.

Middelfart Kommune finder, at der i områder uden for kollektiv forsyning, landsbyer, hvor oliekedler/fossile brændsler skal udfases, findes en betydelig chance for en god omstilling. I mange landsbyer er den tidssvarende og oplagte teknologi varmepumper. Det er ikke klart om kommuner vil kunne stille garanti for varmepumpeprojekter.

SDE finder, at der intet grundlag er for at give kommunale varmforsyningsvirksomheder hverken en positiv eller negativ særstatus. SDE mener ikke, at der kan stilles garanti til elproduktionsudstyr, da el handles på et frit marked. SDE mener, at kommunalt ejede varmforsyningsvirksomheder skal være omfattet af de samme regler for at opnå kommunegaranti.

Konsortiet for etablering af Maabjerg Energy Concept I/S finder, at der skal tilvejebringes det tilstrækkelige hjemmelsgrundlag for, at kommunalt ejede fjernvarmforsyningsvirksomheder kan investere i, eje og drive moderne og miljørigtige varmeproduktionsanlæg, hvori indgår en samproduktion af 2. generationsbioethanol til afsætning til transportsektoren. Definitionen af begrebet "tilknyttede aktiviteter" er for snæver. Definitionen af begrebet kollektive varmforsyningsanlæg skal inkludere anlæg til produktion af biomassebaserede brændsler, der anvendes på kollektive varmforsyningsanlæg, forudsat produktionen sker i integreret samproduktion med et eller flere andre kollektive varmforsyningsanlæg. Det bør fortsat – under overholdelse af EU's statsstøtteregele – være muligt for en kommune at stille garanti for tilknyttede aktiviteter, som en kommune lovligt del-tager i via et selskab med begrænset ansvar.

Kalundborg Forsyning A/S undersøger muligheder for et projekt for ny damp- og varmforsyning i Kalundborg med udnyttelse af overskudsvarme. Det kræver tilknyttet reserve og spidslast, og overskudsvarmen udnyttes (samfundsøkonomisk og selskabsøkonomisk) billigst på et dampanlæg frem for et separat anlæg. For effektivt at understøtte denne mulighed skal forsyningen eje det samlede system. Kalundborg Forsyning går ud fra, at forslaget dispensationsadgang også vil kunne omfatte forsyningens deltagelse i det aktuelle projekt for ny damp- og varmforsyning i Kalundborg, hvor der netop sker en tilgang af proceskunder til en allerede eksisterende varmforsyningsvirksomhed.

Advokatsamfundet foreslår, at det tydeliggøres i lovforslaget, at de foreslåede nye bestemmelser træder i stedet for det eventuelle indhold af kommunalfuldmagten, og at den af bestemmelserne omfattede virksomhed ikke kan udøves i medfør af kommunalfuldmagten, hvis ikke sådan virksomhed efter forslaget er tilladt.

Københavns Kommune bemærker, at der ikke hidtil har været låneadgang til driftsaktiviteter i lånebekendtgørelsen.

#### Energistyrelsens bemærkninger

*Kommuner må ikke varetage opgaver uden hjemmel hertil. I dag fremgår kommuners hjemmel af kommunalfuldmagtsreglerne. Fremover vil varmforsyningsloven indeholde kommuners hjemmel. Kommunale selskaber skal overholde varmforsyningslovens regler, ligesom private varmforsyningsvirksomheder.*

*Der foregår pt. et arbejde i Energistyrelsen for at se på rammerne for Maabjerg Energy Concept. Eventuelle ændringer af gældende ret må afvente dette arbejde.*

*Forslaget fastsætter nationale regler om kommuners adgang til bl.a. garantistillelse for kollektiv varmforsyning. Garantistillelse kan indebære støtte og er i så fald omfattet af EU-reglerne om statsstøtte. Lovforslaget indebærer ikke en undtagelse til statsstøttereglerne. Det betyder, at en kommunal garantistillelse både skal overholde de regler, der er fastsat herom i den nationale lovgivning og EU-reglerne om statsstøtte. Såfremt varme leveres fra rent varmeproducerende anlæg via et fjernvarmenet, sker det ikke nødvendigvis i konkurrence på et kommercielt marked, hvorfor statsstøttereglerne som udgangspunkt ikke finder anvendelse. Virksomheder, der producerer el, opererer derimod på et konkurrenceudsat marked, hvorfor det i tilfælde af samproduktion af varme og el, er vigtigt at være opmærksom på overholdelse af statsstøttereglerne. Der skal i hver konkret situation tages stilling til, hvorvidt statsstøtteregler finder anvendelse. Kommunerne har ansvar for at sikre, at den garanti, de vil stille, er forenelig med statsstøttereglerne.*

*Kommuner kan efter de foreslåede regler stille garanti til kollektiv varmforsyning. Garantistillelse kan ske uanset ejerskab, dvs. såvel til kommunale som private virksomheder.*

*Lovforslaget lovfæster de gældende kommunalfuldmagtsregler. Efter disse regler har kommuner hjemmel til at varetage kollektiv varmforsyning. Kommuner vil således efter de foreslåede bestemmelser ikke have hjemmel til at deltage i individuelle varmforsyningsprojekter, såsom varmepumpeprojekter, eller stille garanti herfor. Alene når varmepumpen har en kapacitet på over 0,25 MW, er der tale om et kollektivt varmforsyningsanlæg, og kommunen må*

engagere sig i projektet. Efter bemærkningerne vil klima-, energi- og bygningsministeren ved dispensation kunne give kommuner adgang til at deltage i forsøgsprojekter med individuel forsyning, men kun for forsøgsperioden.

Når en kommune varetage varmforsyningsvirksomhed, skal hovedformålet være rumopvarmning. Kommunale varmforsyningsvirksomheder må også forsyne forbrugere, der vil anvende varmen til procesformål, men levering til rumvarme skal udgøre 50 pct. eller mere end den totale levering. Klima-, energi- og bygningsministeren vil efter bemærkningerne til de foreslåede bestemmelser kunne anvende dispensationsadgangen til at tillade, at en kommunal fjernvarmforsyningsvirksomhed vil kunne producere og/eller levere procesvarme i et større omfang end reglerne tillader. Hensigten hermed vil være at forhindre, at en kommune bliver udsat for at skulle nægte forsyning af proceskunder i området, fordi deres andel af forsyningen ellers vil blive for stor.

Lovforslaget ændrer ikke på reglerne i lånebekendtgørelsen, men lovfæster de gældende kommunalfuldmagtsregler om garantistillelse, hvorefter det er tilladt at stille garanti for en varmforsyningsvirksomheds lån til finansiering af driftsaktiviteter.

Energistyrelsen er enig i, at kommunal garantistillelse for anlæg med forenet produktion ikke er til hinder for, at der optjenes et overskud eller forrentning efter varmforsyningslovens prisregulering. Derfor gælder kravet om, at et evt. overskud skal anvendes til at nedsætte varmepriserne alene et overskud på den kommercielle aktivitet. Kravet vil ikke være til hinder for, at der sker en rimelig forrentning af indskudskapital. Dette er tydeliggjort i bemærkningerne til de relevante bestemmelser.

Det er domstolene, der vil kunne træffe afgørelse om et kommunalt selskabs overholdelse af varmforsyningslovens regler om kommunal garantistillelse. I nogle tilfælde stiller reglerne krav om, at der alene kan stilles kommunal garanti for den del af en virksomheds lånoptagelse til finansiering af et anlæg, der kan henføres til varmeproduktion. Varmeforsyningslovens prisregulering bestemmer, hvilken del af en varmforsyningsvirksomheds omkostninger der kan henføres til varmeproduktion og dermed er indregningsberettigede. Energitilsynet er den myndighed, der kan træffe afgørelse om spørgsmål om omkostningsfordeling ved anlæg med forenet produktion. Dermed vil Energitilsynets afgørelser herom kunne få betydning for en kommunes muligheder for at stille garanti til sådanne anlæg, men Energitilsynet har ikke kompetence til at træffe afgørelse om overholdelse af reglerne om garantistillelse.

Det vil undersøges om forholdet mellem kommunalfuldmagten og varmforsyningsloven skal tydeliggøres yderligere.

### **3. Udvidelse af biomasseordningen for udvalgte fjernvarmenet**

Det Økologiske Råd støtter alle fire delelementer af lovforslaget, men skal påpege, at det generelt ikke kan anses for langsigtet bæredygtigt at anvende biomasse til varmforsyning i fjernvarmeområder.

Vedvarende Energi støtter initiativet om, at nødlidende fjernvarmforsyninger kan etablere en biomassekedel, men det fremføres, at biomassen skal være national, hvilket især vil fremme halm eller træflis – ikke træpiller, som især er importerede. Hvis der anvendes halm, foreslås

det at tillade etablering af større kedler på 1,5 – 2 MW. Endvidere foreslås, at værker skal dispenseres fra kravet om optimal samfundsøkonomi, hvis et værk ønsker at etablere store varmpumper og solvarme.

HMN Naturgas finder det uklart, om samtlige kriterier skal opfyldes, eller om opfyldelse af et enkelt er tilstrækkeligt. Desuden er der overlap mellem værkerne, der opfylder pkt. a) og b) og dem, der opfylder pkt. c) og d). Det formodes, at de nævnte 43 værker opgøres ekskl. værkerne under pkt. a) og b).

Dansk Fjernvarme bemærker med tilfredshed, at de 50 dyreste naturgasbaserede fjernvarmeforsyninger har fået mulighed for at erstatte en del af den dyre naturgas med afgiftsfritaget biomasse. Dansk Fjernvarme er også tilfreds med, at der nu ydes støtte til fremme af store varmpumper på kraftvarmeverkerne som et andet middel til at opnå lavere varmepriser. Foreningen fremfører, at alle decentrale værker – ligesom de 50 dyreste værker – skal have mulighed for at erstatte naturgas med biomasse frem til 2035 af to årsager: 1) støtten til elproduktion i form af treledstarif og grundbeløb ophører senest ved udgangen af 2018, og 2) varmpumpeteknologien antages at være moden i 2035.

SDE mener, at bindingen til en bestemt type brændsel generelt skal ophæves.

Dansk Gasteknisk Center anfører, at produktionsomlægningen tilbage til separat el og varme på de udvalgte værker betyder, at man mister brændselsbesparelsen ved samproduktionsfordelen på sædvanligvis 30-40 pct.

Dansk Energi synes, at udvidelsen af biomasseordningen sker meget 'mekanisk', forstået på den vis, at alle selskaber, som indgår i udvidelsen, netop er dem, som ligger højest i Energitilsynets varmeprisstatistikker. Men de faktiske forhold, som gør sig gældende for nogle af selskaberne, kan i realiteten være meget forskellige og kan ligge fjernt fra grundtanken bag biomarktsordningen. Der kan være tale om høje varmepriser som følge af begrænset skalafordel samt et stort ledningstab, som ikke kan løses med en biomassekedel. Der kan også være tale om distributionsselskaber, som ikke får glæde af en biomassekedel, fordi de kun i begrænset omfang producerer varme. Det bør overvejes, om ikke kriterierne kan udformes på anden vis.

DONG Gas Distribution påpeger, at udvidelsen vil reducere DGD's distribution af naturgas og dermed medvirke til højere tariffer for de resterende kunder.

#### Energistyrelsens bemærkninger

*Energistyrelsen er enig i, at biomasse primært skal anvendes i de centrale områder til omstilling af de store kraftvarmeverker, og at det mest muligt skal undgås at anvende biomasse til ren varmeproduktion. Det er af hensyn til forbrugerøkonomien, at de foreslåede regler i lovforslaget undtager udvalgte fjernvarmenet med høje varmepriser fra forbuddet mod at bruge biomasse til ren varmeproduktion. Det fremgår desuden af den gældende biomasseordning, at hensynet til brugerøkonomien skal veje tungere end evt. andre, f.eks. samfundsøkonomiske, hensyn.*

*Energistyrelsen skal bemærke, at den gældende biomasseordning for udvalgte fjernvarmenet med høje varmepriser netop skal sikre, at disse fjernvarmenet kan nedsætte deres varmepriser via omstilling til biomasse, også når det ikke vil være i overensstemmelse med det samfunds-*

*økonomiske krav. Der bør gælde det samme for de nye fjernvarmenet, der får mulighed for at skifte til biomasse. Der henvises til følgende bemærkninger til lov nr. 577 af 18. juni 2012:*

"Kravet om god samfundsøkonomi er fastlagt i projektbekendtgørelsens § 6, som det afgørende kriterium, der skal iagttages i forbindelse med godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg. Brugerøkonomien, dvs. varmeprisen for forbrugeren, indgår ikke i den samfundsøkonomiske vurdering af et projekt. Det vil sige, at det er uden betydning for kommunalbestyrelsens vurdering af et projekt, om omstilling til biomasse på de pågældende anlæg er godt for brugerøkonomien.

[...]

Den gældende dispensationsbestemmelse i projektbekendtgørelsen tillader imidlertid ikke, at der afviges fra kravet om god samfundsøkonomi med henblik på at forbedre brugerøkonomien på et kollektivt varmforsyningsanlæg. Det vil sige, at der efter gældende ret ikke kan fastlægges regler, der muliggør, at de 35 udvalgte virksomheder med fjernvarmenet bliver forsynet med biomassevarme. Dette vil kræve lovhjemmel."

*Ved lov nr. 577 af 18. juni 2012 blev den manglende lovhjemmel skabt. Lovgiver har således taget eksplicit stilling til, at der kan tages hensyn til brugerøkonomien, og at dette hensyn må veje tungere end hensynet til samfundsøkonomien.*

*Baggrunden for udvidelse af ordningen er at imødekomme de mindste og mest sårbare fjernvarmenet med de højeste varmepriser, der typisk forsynes med naturgasbaseret kraftvarme. Når støtten til naturgasbaseret elproduktion ophører, vil der være et incitament til skifte væk fra naturgas til biomasse, varmepumper og sol. Da forsyningsikkerhedsafgiften og afgiftstigningerne på fossile brændsler fra forårspakke 2.0 blev afskaffet i Vækstpakke 2014, medførte disse initiativer samlet set faldende fjernvarmepriser for langt de fleste varmekunder. I finansloven for 2015 er ydet særlig støtte til fremme af værkers omstilling til store varmepumper. Det sker dels i form af anlægsstøtte til pilot- og demonstrationsprojekter og dels til et rejsehold, der skal vejlede de enkelte værker. Med en 1 MW biomassekedel vil fjernvarmenet med de højeste varmepriser få mulighed for en yderligere prisnedsættelse.*

*Forslaget om at begrænse biomasseordningen til kun at anvende nationale brændsler ville ikke være i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler. Det skal bemærkes, at den danske energibranche den 4. december 2014 lancerede en ny frivillig brancheaftale om bæredygtig biomasse. Aftalen skal sikre, at danske fjernvarmforsyninger fremover anvender bæredygtig biomasse – også importerede træpiller skal være bæredygtige. Forslaget om at tillade større biomassekedler, hvis der anvendes halm, vurderes ikke nødvendigt. Erfaringerne fra de første 35 fjernvarmeværker, som fik mulighed for at etablere biomassekedler med energiaftalen fra 22. marts 2012, viser, at både de halm- og træfyrede kedler reducerer varmeprisen mærkbart.*

*Med hensyn til anvendelsesområdet for ordningen er det korrekt forstået af HMN Naturgas, at et anlæg alene skal opfylde et af de nævnte 4 kriterier for at være omfattet af biomasseordningen. Det udtrykkes af anvendelse af ordet "eller" i den foreslåede bestemmelse i § 5, stk. 2, nr. 2, under c. Desuden er det korrekt, at udvidelsen vedrører de i alt 50 fjernvarmenet, der har de højeste varmepriser, når der ses bort fra de 35, som allerede er omfattet af den gældende ordning. I og med at der er overlap mellem fjernvarmenet under pkt. c) og d) er der tale om 43 fjernvarmenet med de højeste priser pr. 15. august 2014 (c) og 43 fjernvarmenet med de højeste priser i gennemsnit over årene 2012-2014 (d), som tilsammen udgør 50 fjernvarmenet. Bestemmelsens ordlyd er tilpasset således, at den stemmer overens med formålet, nemlig at udvide den gældende ordning med 35 fjernvarmenet med yderligere 50 fjernvarmenet, således at den i alt omfatter 85 fjernvarmenet.*

*Energistyrelsen noterer, at Dansk Fjernvarme bakker op om den nye biomasseordning for de dyreste værker samt den nye støtte til fremme af varmepumper på kraftvarmeværker. Energi- styrelsen deler dog ikke Dansk Fjernvarmes vurdering af, at varmepumpeteknologien først er moden i 2035, hvorfor alle kraftvarmeværker skal have mulighed for at etablere biomasseked- ler. Varmepumpeteknologien er moden, men dens anvendelse i et fjernvarmesystem er for- holdsvis beskeden. Derfor ydes der støtte hertil frem til udgangen af 2017, hvor et rejsehold har afklaret mulighederne for at etablere store varmepumper på de enkelte værker. Herefter forventes fjernvarmeværker at gennemføre en betydelig omstilling med store varmepumper. Det vil bidrage til at undgå varmeprisstigninger, når grundbeløbet og treledstariffen bortfal- der. Derudover reduceres værkernes brændselsomkostninger ved at tilbagerulle forsynings- sikkerhedsafgiften og afgiftsstigningerne på fossile brændsler fra forårspakke 2.0. Samlet set betyder det, at de fleste decentrale kraftvarmeselskaber forventes at få uændrede eller lavere varmepriser.*

#### **4. Selskabs- og regnskabsmæssig adskillelse af varme fra andre aktiviteter**

Energitilsynet finder det hensigtsmæssigt, at den eksisterende hjemmel i varmeforsyningslo- vens § 20, stk. 3, til at kunne fastsætte regler om fordeling af omkostninger på anlæg med for- enet produktion, udmøntes. Energitilsynet finder det positivt, at aktiviteter omfattet af varme- forsyningsloven og andre aktiviteter – med undtagelse af aktiviteter nævnt i stykke 2 – som hovedregel skal være selskabsmæssigt adskilt af hensyn til varmemeforbrugerne. Bestemmelsen giver størst mulig sikkerhed for, at varmemeforbrugerne ikke belastes af omkostninger og tab, der vedrører aktiviteter, der ikke er varmeforsyning. Energitilsynet mener ikke, at det klart, hvordan bestemmelsen om regnskabsmæssig adskillelse skal administreres og finder, at be- stemmelsen skal præciseres enten i lovtæst eller lovbemærkninger. Energitilsynet foreslår, at bestemmelsen i § 20 c, stk. 3, udformes således, at levering af rumvarme og procesvarme er omfattet af prisreguleringen i § 20, stk. 1, hvis der ikke bliver anmeldt særskilte regnskaber for disse ydelser.

Dansk Fjernvarme forholder sig meget kritisk til de foreslåede ændringer om en regnskabs- mæssig adskillelse af omkostninger mellem el- og varmeproduktion, herunder også i forbin- delse med affaldsforbrænding. Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse vil en sådan opdeling, som har til hensigt at forhindre, at et underskud ved elproduktion indregnes i varmeprisen, medføre lukning af mange mindre kraftvarmeanlæg. Der skal desuden gerne tages stilling til de i reali- teten uløste skattemæssige problemstillinger, som er en følge af, at afsætning til procesvarme ikke længere er omfattet af varmeforsyningslovens prisbestemmelser. Dansk Fjernvarme på- peger desuden, at lovforslaget må forstås således, at alle andre aktiviteter end dem nævnt i lovforslaget, skal selskabsmæssigt udskilles. Det vil dermed betyde, at de fjernvarmeværker som har indgået samarbejde med hinanden om eksempelvis vagtordninger eller administrati- onsopgaver, skal oprette særskilte selskaber for at kunne udføre dette. Lovforslaget vil der- med medføre store udfordringer for mindre værker, og i realiteten medfører at mange bliver afskåret fra at indgå samarbejder.

Dansk Affaldsforening finder, at der er en række problemer i forhold til at kræve regn- skabsadskillelse mellem elproduktion og den øvrige del af virksomhedens ydelser. Konse- kvenserne af en sådan adskillelse i forhold til det nuværende krav om kraftvarmeproduktion er uklare. En ansvarlig bestyrelse vil således ikke kunne opretholde en kraftproduktion, der ikke

enten hviler i sig selv eller giver overskud, hvilket kan føre til samfundsøkonomiske uhen-sigtsmæssige dispositioner. Adskillelsen bør afvente det arbejde, der allerede er i gang i sekto-ren om regnskabsadskillelse af affaldsvarmeproduktion. Ikke kun varmekunderne, men også affaldskunderne må ved en adskillelse beskyttes for underskud ved elproduktion.

SDE mener, at aktiviteter ud over distribution af varme skal være selskabsmæssig adskilt. Det er ikke rimeligt, at varmekunderne skal bære den økonomiske risiko for andre aktiviteter end levering af varme.

Dansk Gasteknisk Center vurderer, at et udskillelseskrav vil kræve øget administration. Dvs. at man kan forvente højere forbrugerpriser. Det er vanskeligt forlods at sikre, at alle aktivite-ter giver overskud eller balancerer. Der er risiko for en afvikling af kraftvarmen, samproduk-tionen/brændselsbesparelsen og den fleksible el-/varmeproduktion.

Dansk Energi har svært ved at vurdere, hvorvidt forslaget alene har konsekvenser af mindre karakter, eller om der potentielt kan være tale om meget omfattende konsekvenser, herunder konsekvenser for bl.a. nuværende varmekontrakter, som tegnes mellem varmeproducenter og varmekunder. Dansk Energi vil derfor anbefale, at konsekvenserne af den selskabsmæssig op-deling af el- og varmeøkonomien i kraftvarmeproduktionen belyses og analyseres yderligere i samarbejde med branchen.

DONG Energy vil rette opmærksomhed på en række uklarheder i lovforslaget, der gør, at det for DONG Energy ikke er muligt at tage stilling til konsekvenserne af forslaget. Det er uklart om den selskabsmæssige og/eller regnskabsmæssig adskillelse kun skal ske i forhold til pris-eftervisningen til Energitilsynet, eller om det også gælder selskabets generelle regn-skab/organisationsopbygning. Det er uklart, hvilken betydning de foreslåede krav har på nu-værende varmekontrakter, hvor der er fastlagt principper for omkostningsfordeling, og på baggrund heraf er foretaget massive investeringer i biomassekonvertering af centrale anlæg. Det er uklart, hvilken betydning krav om overskud har for nuværende varmekontrakter, her-under dækning af omkostninger ved produktion af varmebunden elproduktion. Det er afgø-rende, at præcisering og ændringer af regler gennemføres under hensyn til foretagne investe-ringer.

HOFOR synes, at det er uhenigtsmæssigt at fastlægge helt faste regler om fordeling af om-kostninger mellem el og varme. Det skyldes, at nuværende som kommende produktionsanlæg til el og varme, der er i Danmark, har vidt forskellig teknisk konfiguration og forskelligt brændselsvalg og indgår i varmesystemer, der er meget forskellige. Derfor er det nødvendigt at have mulighed for forskelligartede modeller for deling af investeringsomkostningerne mel-lem el og varme, der kan understøtte den specifikke situation.

Københavns Kommune finder det uhenigtsmæssigt, at et så væsentligt område som omkost-ningsfordeling mellem el og varmeområderne (kommercielt og ikke kommercielt) ikke er be-lyst nærmere i lovforslaget. Der skal både tages hensyn til EU's statsstøtteregler, og at den kommercielle elproduktion ikke underlægges ugunstige rammebetingelser. Regelsættet bør være tilstrækkeligt fleksibelt til at håndtere tekniske forskelle mellem de forskellige produkti-onsanlæg, forskelle i brændselsvalg, forskellige prisudviklinger i brændsler med mere. Kø-benhavns Kommune vil gerne fastholde den opnåede større kontraktfrihed ved fordeling af



afgiftsfordelen. Usikkerhed om rammerne kan medføre, at kraftværksejerne udskyder samfundsmæssigt rentable investeringer.

Det er Frederiksberg Fjernkølings opfattelse, at det ikke er tilstrækkeligt med en regnskabsmæssig adskillelse af varme- og køleaktiviteter som foreslået i § 20 c, hvis aktiviteterne fortsat drives i samme selskab.

#### Energistyrelsens bemærkninger

*Energistyrelsen er enig i, at krav om selskabsmæssig – og i undtagelsestilfælde regnskabsmæssig – adskillelse giver størst mulig sikkerhed for, at varmemeforbrugerne ikke belastes af omkostninger og tab, der vedrører andre, kommercielle aktiviteter. Når der er tale om samproduktion, vil dog hverken en selskabs- eller regnskabsmæssig adskillelse kunne forhindre, at varmemeforbrugerne enten vil skulle dække hele anlæggets omkostninger eller lide et tab, hvis den anden del af virksomheden går konkurs, og der ikke længere kan leveres til den anden kundegruppe, såsom elforbrugere eller kølingskunder. I så fald skal varmemeforbrugerne vælge mellem enten at overtage anlægget eller at tabe investeringen i anlægget. Det er herudover generelt samfundsmæssigt fornuftigt at producere varme sammen med el, og der kan også være brugerøkonomiske fordele herved.*

*Et krav på regnskabsmæssig adskillelse af el og varme skal ses i sammenhæng med udvikling af det fremtidige energisystem, kraftvarmekravet og sikring af elforsyningen. Derfor er det ikke hensigtsmæssigt at indføre et krav om regnskabsmæssig adskillelse, før der er taget stilling til de nævnte overordnede problemstillinger.*

*Det samme gælder i øvrigt regler om fordeling af omkostninger på anlæg med forenet produktion. Fastsættelse af regler herom skal således afvente en afklaring på problemstillinger angående kraftvarmekravet og elforsyningssikkerheden.*

*Kravene om selskabs- og regnskabsmæssig adskillelse er taget ud af lovforslaget, bortset fra bestemmelsen vedrørende procesvarme. Med hensyn til bestemmelsen om rum- og procesvarme gælder ikke samme problematik, og denne bestemmelse vil således blive opretholdt. Energistyrelsen har foreslået at udforme bestemmelsen således, at rum- og procesvarme som udgangspunkt bliver omfattet af prisreguleringen, medmindre der er anmeldt særskilte regnskaber for disse ydelser. Energistyrelsen skal hertil bemærke, at der ikke kan stilles krav om at anmelde et regnskab for procesvarme, når selskabet netop vil holde procesvarmeleveringen uden for prisreguleringen. Der er ikke krav om anmeldelse af priser for levering af varme, der ikke er omfattet af prisreguleringen. Bestemmelsen er dog ændret således, at rum- og procesvarme som udgangspunkt er omfattet af prisreguleringen, medmindre procesvarme er regnskabsmæssigt adskilt.*

*I øvrigt vil den foreslåede bestemmelse om at drive rum- og procesvarme sammen muliggøre, at der prisdifferentieres mellem rum- og procesvarme, hvis begge ydelser er omfattet af prisreguleringen. For at sikre at alle virksomheder, der leverer varme efter prisreguleringen, kan anvende muligheden for prisdifferentiering, vil § 20, stk. 5, blive ændret således, at den kan anvendes af alle anlæg omfattet af § 20.*

*Krav om selskabs- eller regnskabsmæssig adskillelse skal i øvrigt ikke forveksles med spørgsmål om, hvilke omkostninger der er indregningsberettigede Hvis et distributionsnet kø-*

*ber varme fra et produktionsanlæg, der ligger i et særskilt selskab, skal der betales for denne varme. I varmeprisen fra produktionsanlægget kan der indregnes omkostninger forbunden med produktion af varme.*

## **5. Forbrugerbeskyttelse**

Dansk Fjernvarme finder det positivt, at der kommer mere præcise retningslinjer for, hvornår varmforsyninger kan afbryde for varmen, herunder anmode om fogedens bistand. Dansk Fjernvarme finder det vigtigt, at fristen for indbetaling af en sikkerhedsstillelse ikke bliver unødvendig lang. Dansk Fjernvarme vil desuden gerne henvise til, at der for elhandelsvirksomheder indføres regler for sikkerhedsstillelse i elforsyningsloven § 6 b. Dansk Fjernvarme finder desuden, at begrebet "lovreguleret forsyningspligt" kan formodes at dække over den situation, hvor et fjernvarmeværk er pålagt forsyningspligt inden for et givent område, hvilket kan have konsekvenser for vurderingen om fjernvarmevirksomheder er omfattet af forbrugeraftaleloven.

Energitilsynet bemærker, at det allerede i henhold til varmforsyningslovens § 21, stk. 4, fører tilsyn med, at priser er omkostningsbestemte og fører tilsyn med, at leveringsbestemmelser ikke er urimelige. Endvidere fører Tilsynet i henhold til varmforsyningslovens § 22 a tilsyn med energibranchens standardiserede vejledninger.

SDE mener, at varmedistributionsvirksomheder skal stille deres ydelser til rådighed for forbrugerne på betingelser, der mindst opfylder reglerne i EU's forbrugerbeskyttelsesdirektiv. Desuden forventes det, at Energitilsynet skal føre tilsyn og fremover ikke anvender en rimelighedsbetragtning.

### Energistyrelsens bemærkninger

*Den foreslåede bestemmelse giver klima-, energi- og bygningsministeren hjemmel til at fastsætte regler om til at sikre forbrugerrettigheder i forbindelse med leveringsaftaler. Disse regler vil supplere andre regler på dette område.*

*Den foreslåede bestemmelse giver klima-, energi- og bygningsministeren hjemmel til at fastsætte regler om bl.a. restanceinndrivelse således, at der kommer mere klarhed herom. Hjemlen skal udmøntes i en bekendtgørelse. Organisationer og virksomheder vil igen blive hørt om den konkrete udmøntning af hjemlen. Der findes allerede regler om restanceinndrivelse på elforsyningsområdet, som vil kunne give input til udformning af reglerne på varmforsyningsområdet. Desuden kan der tages hensyn til eksisterende praksis fra Energitilsynet. Fordelen ved fastsættelse af regler på dette område er, at den eksisterende praksis kan lovfæstes, og at der kan skabes klarhed om reglerne i situationer, hvor der er tvivl om retstilstanden.*

*Med hensyn til tilsyn med den foreslåede § 20 d vil det i lovtæksten og bemærkninger blive præciseret, at Energitilsynet vil føre tilsyn med eventuelle regler i medfør af § 20 d, såfremt disse regler indeholder et krav om, at visse forhold skal fremgå af varmeaftalen. I så fald vil Energitilsynet skulle holde tilsyn med, at forholdene fremgår af aftalen. Det vil være domstolene eller Ankenævnet på Energiområdet, der vil kunne udtale sig om overholdelse af selve aftalen.*

*Efter den gældende bestemmelse i varmforsyningslovens § 21, stk. 4, kan Energitilsynet gribe ind, hvis tariffer, omkostningsfordeling eller andre betingelser er urimelige eller i strid med bestemmelserne i §§ 20, 20 a eller 20 b. Det ændrer lovforslaget ikke på.*

*Hvis et kollektivt varmforsyningsanlæg har fået tildelt et forsyningsområde via projektgodkendelse efter varmforsyningsloven, medfører det forsyningspligt i den forstand, at varmforsyningsvirksomheden ikke må nægte af forsyne forbrugere i sit forsyningsområde. Det er dog ikke sådan, at denne forsyningspligt kan sammenlignes med forsyningspligten på elområdet, hvor forbrugere, der ikke har valgt et forsyningsselskab, automatisk vil blive forsynet af den forsyningspligtige virksomhed, dvs. uden at de har indgået en aftale herom. I modsætning til elområdet, vil forsyning af en ejendom på varmeområdet altid ske på basis af en (stiltiende) aftale og dermed vil der kunne argumenteres for, at forholdet mellem varmforsyningsvirksomheden og dens kunder må være omfattet af forbrugeraftaleloven. Den foreslåede bestemmelse i § 20 d vil muliggøre, at der skabes klarhed herom.*

## **6. Elektronisk anmeldelse**

Energitilsynet bemærker, at der er nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, der har anmodet Copenhagen Economics om at udarbejde en rapport om benchmarking af fjernvarmesektoren.

### Energistyrelsens bemærkninger

*Der pågår stadig et arbejde med vurdering af en ændret regulering for fjernvarmesektoren for at tilskynde en mere effektiv fjernvarmeforsyning. Ændring af bestemmelserne om anmeldelse og indberetning af oplysninger vil afvente resultatet af dette arbejde. De foreslåede ændringer af §§ 22 og 23 d tages således ud af forslaget.*

## **7. Bygningsopvarmning baseret på vedvarende energi**

Det Økologiske Råd støtter alle fire delelementer af lovforslaget, men skal påpege, at det generelt ikke kan anses for langsigtet bæredygtigt at anvende biomasse, defineret som vedvarende energi, i nye bygninger uden for fjernvarme- og naturgasområder. Det anbefales, at der gives mulighed for, at kommunerne kan favorisere varmepumper frem for pillefyr og brændefyr baseret på biomasse.

BAT-kartellet bakker op om det udsendte lovforslag i lyset af, at der primært er tale om en præcisering af den hjemmel, og at yderligere tiltag vil kræve en ændring af bygningsreglementet.

HMN Naturgas fremfører, at afsnit 2.2.2 kan læses, som om der ønskes tilvejebragt en generel hjemmel til at forbyde olie- og naturgasfyr i alle områder. HMN fremfører endvidere, at det bør fremgå eksplicit af bemærkningerne, at biogascertificeret naturgas sidestilles med anden vedvarende energi.

Dansk Gasteknisk Center støtter ændringen af forbuddet mod installation af naturgasfyr og fremfører, at det også må omfatte kombinerede teknologier som f.eks. varmepumper kombineret med gaskedler. Dansk Gasteknisk Center fremfører desuden, at det ikke bør være afgørende, hvilket net gasfyret er koblet til, men der bør i stedet rejses krav om, at der på fyret alene benyttes VE-gas, og dette dokumenteres ved brug af VE-gascertifikater.

Landsbyggefonden fremfører, at den foreslåede udformning af reglerne giver mulighed for at pålægge eksisterende bygninger i kollektivt forsynede områder opvarmning med vedvarende energi, og at dette kan bevirke merudgifter. Landsbyggefonden fremfører endvidere, at der er behov for en præcisering af ”væsentlige ombygninger”, mindre reparationer” og ”omfattende reparationer samt af ”vedvarende energi”.

Nature Energy anser ændringen af byggeloven for meget positiv og fremfører, at det bør fremgå af bygningsreglementet, at VE-gas som biogas kan forstås som køb af biogascertifikater.

SDE mener, at et krav om installation af bygningsopvarmning baseret på vedvarende energi strider mod EU's indre marked, og at Danmark ikke kan forbyde installation af CE-mærkede opvarmningsanlæg.

Københavns Kommune ønsker, at det fremgår mere eksplicit, at der ikke bør anvendes individuelle opvarmningstyper, f.eks. varmepumper, solvarme eller biomassefyr i områder, som er udlagt til fjernvarmeforsyning. Dette gælder særligt for de centrale fjernvarmesystemer. Kommunen er endvidere bekymret for, om byggeloven fokuserer på det enkelte byggeri og ikke i fornødent omfang tager hensyn til samfundsøkonomiske fordele på systemniveau.

#### Energistyrelsens bemærkninger

*Byggeloven foreslås ændret for at præcisere den gældende bestemmelse vedrørende bygningsopvarmningsform og har til hensigt at sikre udmøntningens overensstemmelse med princippet om varernes frie bevægelighed ved at gøre bestemmelsen teknologiafhængig.*

*Energistyrelsen er enig i, at biomasse udnyttes mest effektivt i de store kraftvarmeværker. Formålet med bestemmelsen er imidlertid at give bygningsejere metodefrihed til selv at vælge den opvarmningsform, der passer til det konkrete byggeri. Denne metodefrihed vil også omfatte brug af biomasse til bygningsopvarmning. Energistyrelsen vurderer i den forbindelse, at det kun i meget begrænset omfang vil være relevant at installere f.eks. træpillefyr i forbindelse med nybyggeri.*

*Energistyrelsen er enig i, at det med fordel kan tydeliggøres af afsnit 2.2.2, at de ændrede bestemmelser alene omfatter de bygninger, der var omfattet af energiaftalen af den 22. marts 2012. Byggeloven vil med den foreslåede ændring fortsat ikke blive brugt til at løfte den nærmere afgrænsning i forhold til eksisterende naturgasnet, som også fremover vil blive håndhævet gennem bygningsreglementet.*

*Det er ikke formålet med lovændringen, at eksisterende bygninger i kollektivt forsynede områder skal kunne pålægges opvarmning med vedvarende energi. Derfor vil de specielle bemærkninger til § 6, stk. 1, litra j, blive ændret, så de afspejler, at eksisterende bygninger i kollektivt forsynede områder alene skal kunne pålægges tilslutning til kollektiv forsyning. Det betyder også, at der fortsat vil kunne anvendes gaskedler og kombinationsløsninger mellem gaskedler og forskellige former for VE i disse områder. I områder, der ikke allerede er udlagt til naturgas inden 1. januar 2013, vil evt. kombinationer af gaskedler og andre former for VE skulle baseres på VE-gasser.*

*Byggeloven indeholder ikke en generel definition af hvilke energiformer, der defineres som vedvarende, hvorfor biogascertifikater tilsvarende ikke vil blive nævnt eksplicit. Ændringen af byggeloven skal gøre det muligt at fastsætte nærmere regler om installation af vedvarende energi til bygningsopvarmning i bygningsreglementet. Det vil dermed være bygningsreglementet, der udmønter bestemmelserne i praksis, og det vil også være i bygningsreglementet de præcise definitioner af bl.a. "væsentlige ombygninger" og "vedvarende energi" beskrives.*

*De gældende regler i varmforsyningsloven og byggeloven er ikke til hinder for installation af individuelle vedvarende energianlæg i bygninger. Det gælder også for bygninger beliggende i de kollektivt forsynede områder. Energistyrelsen mener ikke, at der bør ændres herpå. Med hensyn til de centrale områder gælder der i dag et kraftvarmekrav, hvilket medfører, at der ikke kan etableres kollektive varmforsyningsanlæg, der alene producere varme uden el, såsom store varmepumper, solvarmeanlæg eller biomassekedler.*

## **8. Fjernkøling**

DI Energi bemærker, at lovforslaget ikke imødekommer barrierer for fjernkøling og udnyttelse af synergieffekter mellem fjernvarme og fjernkøling. DI Energi imødeser et lovforslag til ændring af fjernkølingsloven, da den nuværende regulering betyder, at konkurrerende virksomheder i lande uden for Danmark er bedre stillet end danske virksomheder, som dermed er forhindret i at realisere et eksportpotentiale i fjernkøling.

Dansk Fjernvarme finder det positivt, at fjernkøling indarbejdes i varmforsyningsloven, men det fremsatte lovforslag løser imidlertid ikke problematikken omkring finansiering af fjernkølingsprojekter.

HOFOR ser positivt på de foreslåede ændringer, der bibeholder krav om, at fjernkølingselskaber skal operere på markedsvilkår i selvstændige selskaber. HOFOR mener, at man ved fortsat kun at kræve en regnskabsmæssig opdeling risikerer, at f.eks. et evt. underskud hos fjernkøleforretningen i praksis kan blive dækket af fjernvarmeforbrugerne. Det er af fundamental betydning for udviklingen af fjernkølingsbranchen, at de grundlæggende rammevilkår bibeholdes. En fuldstændig ejermæssig uafhængighed for fjernkøling giver den største sikkerhed for, at der ikke sker krydssubsidiering. HOFOR foreslår en selskabsmæssig adskillelse mellem fjernkøleforsyningen og andre forsyninger og bemærker, at det ikke er tilstrækkeligt med regnskabsmæssig adskillelse.

Frederiksberg Fjernkøling A/S mener, at der er et potentiale for at udnytte synergier mellem fjernvarme og fjernkøling på det tekniske niveau. Det er dog Frederiksberg Fjernkølings opfattelse at det mest hensigtsmæssige dog vil være at drive fjernvarme og fjernkøling i separate selskaber. Årsagen til dette er dels, at reguleringen af forsyningsarterne er væsentlig forskellig, dels at deres markedsvilkår er væsentligt forskellige. Ser man på synergien mellem varme og køling, ses disse effekter primært ift. anvendelse af medarbejderressourcer, hvorimod muligheden for at producere både varme og køling samtidigt er meget begrænset. Dette skyldes, at størstedelen af køleproduktionen ligger om sommeren, mens behovet for varme hovedsageligt ligger om vinteren. Den foreslåede kontrol fra Energitilsynets ift. § 2 d, stk. 4, bør derfor udstrækkes til en kontrol af afregningen mellem fjernkøleforsyningerne og andre forsyninger, således at de forskellige forsyningsarter ikke subsidierer hinanden. Frederiksberg Fjernkøling mener, at det er af essentielt for udviklingen af fjernkølingsbranchen, at forsyningen sker på kommercielle vilkår.

### Energistyrelsens bemærkninger

*Energistyrelsen er enig i, at krav om selskabsmæssig adskillelse giver størst mulig sikkerhed for, at varmemeforbrugerne ikke belastes af omkostninger og tab, der vedrører andre, kommercielle aktiviteter. Den gældende fjernkølingslov indeholder et generelt krav om selskabsmæssig adskillelse, men tillader, at fjernkøling og fjernvarme udøves i samme selskab ved samproduktion.*

*Når der er tale om samproduktion vil hverken en selskabs- eller regnskabsmæssig adskillelse kunne forhindre, at varmemeforbrugerne enten vil skulle dække hele anlæggets omkostninger eller lide et tab, hvis den anden del af virksomheden går konkurs og der ikke længere kan leveres til den anden kundegruppe, såsom elforbrugere eller kølingskunder. I så fald skal varmemeforbrugerne vælge enten at overtage anlægget eller at tabe investeringen i anlægget. Det er herudover generelt samfundsøkonomisk fornuftigt at producere varme sammen med el eller fjernkøling, og der kan også være brugerøkonomiske fordele herved. HOFORs bemærkninger angående fjernkøling hænger heller ikke sammen med virksomhedens bemærkninger angående kraftvarmeproduktion, hvor skarpere krav om adskillelse og omkostningsfordeling vurderes uhensigtsmæssige.*

*Af "Danmark i arbejde - vækstplan for energi og klima" fra oktober 2013 fremgår det, at regeringen vil samarbejde med sektoren om at identificere og fjerne praktiske barrierer for, at fjernkøling på markedsmæssige vilkår kan udvikle sig i passende samspil med fjernvarmesektoren. Der pågår fortsat arbejde med at vurdere mulige tiltag til at fremme udnyttelse af synergieffekter mellem fjernvarme og fjernkøling.*

*Det bemærkes, at høringsudkastet indeholder en bestemmelse om garantistillelse til varmepumper til kombineret produktion af køling og varme. Adgangen til garantistillelse var efter udkastet bl.a. betinget af en regnskabsmæssig adskillelse mellem fjernkøling og fjernvarme. Eftersom det er besluttet ikke at fastsætte et krav om selskabs- og regnskabsmæssig adskillelse ved dette lovforslag, kan garantibestemmelsen heller ikke være en del af lovforslaget. Uden krav om adskillelse kan det ikke sikres, at garantistillelsen begrænses til varmedelen, som er nødvendigt med henblik på fjernkølingslovens forbud mod garantistillelse til køling. Garantistillelse til kombinerede køle-/varmeanlæg må derfor blive en del af det videre arbejde med fjernkøling.*

*Det bemærkes i øvrigt, at Energitilsynet efter de foreslåede regler ikke vil have haft kompetence til at føre tilsyn med den foreslåede bestemmelse i varmemeforsyningslovens § 2 d, stk. 4, som indeholder kommuners hjemmel til at stille garanti til varmepumper til kombineret produktion af køling og varme. Energitilsynet fører efter gældende regler tilsyn med overholdelse af prisreguleringen og kan i forbindelse dermed træffe afgørelse om den del af omkostninger, der må indregnes i varmeprisen på anlæg med forenet produktion. Energitilsynets afgørelser om omkostningsfordeling vil derfor kunne være relevant for en vurdering af kommuners overholdelse af reglerne for garantistillelse i tilfælde, hvor garantistillelsen kun må vedrøre den del af investeringen i anlægget, der kan henføres til varmesiden.*