

Notat

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

Sagsbehandler
Asger Janfelt
Advokat

Advokatpartnerselskabet Energi & Miljø
Borggade 1, 2. tv.
8000 Aarhus C

CVR-nr. 41460830

+45 86 18 00 60
+45 25 29 08 43

aj@eom.dk
www.eom.dk

Sagsnr. 15585

23. maj 2023

Vedr. termonet og varmforsyningsloven

1. Indledning

Sustain Solutions ApS har bedt Advokatfirmaet Energi & Miljø om en vurdering af, om termonet administrativt vil kunne anses for kollektive varmforsyningsanlæg allerede inden for rammerne af den gældende varmforsyningslov.

Baggrunden er, at Energistyrelsen til brug for klima-, energi- og forsyningsministerens besvarelse den 28. februar 2023 af spørgsmål 9 fra Udvalget for Landdistrikter og Øer (Alm. del) har udtalt følgende (vores understregning):

"Varmeforsyningsloven regulerer kollektive varmforsyningsanlæg, som fx fjernvarme. Bestemmelserne i varmforsyningsloven vurderes ikke at være entydige ift., om løsninger som termonet må anses som individuel eller kollektiv varmforsyning i varmforsyningslovens forstand. Dette skyldes bl.a., at termonet er en forholdsvist ny varmforsyningsform, og der derfor ikke tidligere har været behov for regulering heraf.

Der arbejdes derfor på at afklare konsekvenser, herunder fordele og ulemper, ved at løsninger som termonet henholdsvis omfattes og ikke omfattes af varmforsyningslovens regler. Uanset løsning vil det skulle indføres ved en ændring af varmforsyningsloven med henblik på den fornødne klarhed."

Ligeledes fremgår det af Klimaaftale om grøn strøm og varme 2022, at der skal tages stilling til, "om løsninger som termonet bedst håndteres i varmforsyningsloven eller andre steder".

Spørgsmålet er, om den af Energistyrelsen forudsatte lovændring rent juridisk er nødvendig, eller om den fornødne klarhed alternativt vil kunne tilvejebringes ved, at styrelsen i en vejledende udtalelse mv. blot bekræfter, at kollektive varmemforsyningsanlæg i varmemforsyningslovens forstand også omfatter termonet.

2. Energistyrelsens tidligere udtalelser om spørgsmålet

Ved kollektive varmemforsyningsanlæg forstås efter varmemforsyningslovens § 2, stk. 1, virksomhed, der driver visse nærmere angivne anlæg med det formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand, herunder anlæg til fremføring af opvarmet vand og varmeproduktionsanlæg, jf. nr. 2 og 3.

Energistyrelsen har tidligere i en udtalelse af 12. maj 2016 (j.nr. 2016-6252) til Dansk Fjernvarme bekræftet, at "kold fjernvarme", hvor vandets fremløbstemperatur i nettet reduceres til 5-10 grader, og der installeres en varmepumpe hos hver enkelt forbruger, kan karakteriseres som et kollektivt varmemforsyningsanlæg, jf. varmemforsyningslovens § 2, stk. 1. Styrelsen har i den forbindelse anset det kolde fjernvarmевand som værende opvarmet. Det skyldes, at der skal tilføres energi for at opretholde en konstant temperatur på 5-10 grader, da de individuelle varmepumper ellers vil nedkøle fjernvarmenettet.

Efterfølgende har Energistyrelsen i høringsnotat af 30. november 2020 (j.nr. 2020-10897) til en ændring af projektbekendtgørelsen anført, "*at ledningsnet til distribution af en vedvarende energikilde til individuel produktion af varme eller køling (fx såkaldte termonet) ikke er omfattet af projektbekendtgørelsen, da det ikke er et kollektivt varmemforsyningsanlæg*". Udtalelsen er generelt formuleret og ikke nærmere begrundet, men forekommer vanskelig at forene med den tidligere udtalelse af 12. maj 2016, som styrelsen heller ikke ses at forholde sig til.

Energistyrelsens aktuelle udtalelse til brug for ministersvaret af 28. februar 2023 forekommer i det lys mere nuanceret, idet varmemforsyningslovens bestemmelser i relation til termonet som nævnt nu blot vurderes "*ikke at være entydige*".

3. Vurdering og konklusion

Hvis varmemforsyningslovens bestemmelser som anført af Energistyrelsen ikke er entydige i relation til, om termonet må anses for kollektive varmemforsyningsanlæg efter lovens § 2, stk. 1, beror spørgsmålet på almindelig lovforklaring.

De væsentligste af de faktorer, der indgår i fortolkningen, er ordlyden af den pågældende bestemmelse, dens motiver, hidtidig domspraksis og administrativ praksis, jf. Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner (6. udgave, 2016), s. 154f. Om administrativ praksis som udfyldende og fortolkende udsagn skriver Niels Fenger i Forvaltningsret (1. udgave, 2018), s. 48:

”Den retskildemæssige karakter af myndighedens egen praksis fremstår tydeligt i de tilfælde, hvor myndigheden ønsker at fravige eller ændre den hidtidige praksis på et bestemt område. Må myndigheden påregne, at dens hidtidige praksis vil blive underkendt af prøvelsesinstanserne, kan den normalt selv foretage de nødvendige tilpasninger. Også i øvrigt vil myndigheden som udgangspunkt kunne foretage generelle ændringer af praksis, når retsgrundlaget tillader det. Sådanne ændringer kan dog normalt kun ske for fremtiden, og undertiden vil en vis varselsperiode være påkrævet, således at de berørte har mulighed for at indrette sig efter den ændrede praksis [...]”

Inden for rammerne af varmforsyningsloven vil Energistyrelsen i sin administrative praksis som udgangspunkt efter vores vurdering herefter fortsat kunne lægge til grund, at termonet må anses for kollektive varmforsyningsanlæg efter varmforsyningslovens § 2, stk. 1. Styrelsen vil i en vejledende udtalelse i givet fald også kunne bekræfte, at den i 2016 etablerede praksis fortsat gælder.

Vi forudsætter herved, at ønsket om en lovgivningsmæssig afklaring vedrørende termonet ikke beror på en rent hjemmelsmæssig vurdering af, om et givent fortolkningsresultat i forhold til de omfattede virksomheder, kommuner og fjernvarmeforbrugere mv. generelt må anses for mere eller mindre indgribende. Omvendt ændrer det naturligvis heller ikke ved, at der politisk set fortsat vil skulle tages stilling til, hvordan løsninger som termonet lovgivningsmæssigt skal håndteres inden for rammerne af Klimaaftale om grøn strøm og varme 2022.

Det vil i givet fald ikke være første gang, at en lovgivningsmæssig uklarhed i varmforsyningsloven har været håndteret administrativt, indtil lovgivningen blev præciseret. Til eksempel kan nævnes, da levering af procesvarme udtrykkeligt udgik af varmforsyningslovens prisregulering i 2012.¹ Baggrunden var, at Energitilsynet (nu Forsyningstilsynet) i en administrativ tilkendegivelse havde lagt til grund, at procesvarme i praksis var omfattet af prisbestemmelserne. Energitilsynet konkluderer imidlertid, at det var relevant at præcisere prisbestemmelsernes anvendelsesområde, idet lovgrundlaget ikke var klart.

I det konkrete tilfælde vedrørende termonet vil en administrativ præcisering eventuelt kunne ske ved, at Energistyrelsen i en generel vejledende udtalelse bekræfter, at termonet må anses for kollektive varmforsyningslovens anlæg efter varmforsyningslovens § 2, stk. 1. Udtalelsen bør i givet fald forholde sig konkret til, hvorfor og efter hvilke (tekniske) kriterier termonet i de enkelte tilfælde må anses for omfattet, ligesom det bør fremgå, at der er tale om en præcisering i forhold til det tidligere anførte i høringsnotatet af 30. november 2020.

Aarhus, den 23. maj 2023

Asger Janfelt

¹ Jf. lov nr. 577 af 18. juni 2012 om ændring af lov om varmforsyning, lov om elforsyning og bygge-loven.