



Fjernvarme

Mulighed for indførelse af en tilslutningspligt/en automatisk "ja-tak-ordning"



1 Baggrund og introduktion

- 1.1 I forbindelse med regeringens reformudspil "Danmark kan mere II" er der opstået drøftelser om mulig genindførelse af en tilslutningspligt til fjernvarme.
- 1.2 I den forbindelse har blandt andet KL og Dansk Fjernvarme ønsket, at der indføres en såkaldt automatisk "ja-tak-ordning", hvorefter varmekunder automatisk bliver tilmeldt fjernvarme, men med mulighed for at vælge fjernvarme fra, hvis varmekunden kan dokumentere, at der er truffet et andet valg – f.eks. investering i varmepumpe.
- 1.3 Baggrunden for dette forslag er at sikre større sikkerhed for økonomien i de store investeringer, som fjernvarmeselskaberne i nogle dele af landet står over for at skulle gennemføre. Gennem den automatiske "ja-tak-ordning" sikres, at en kritisk masse af varmebrugere tilslutter sig fjernvarme.
- 1.4 Imidlertid har Energistyrelsen henvist til, at det kan være i strid med EU's regler om fri bevægelighed på det indre marked, at det vil være problematisk i forhold til markedsføringslovens regler om negativ aftalebinding og forbrugeraftalelovens regler om fjernsalg og fortrydelsesret, samt grundlovens regler om ekspropriation.
- 1.5 Nærværende notat er udarbejdet til KommuneKredit. Notatet har til formål at gennemgå de af Energistyrelsen nævnte problemstillinger på baggrund af regelgrundlaget dags dato. Nærværende notat indeholder derfor ikke en udtømmende gennemgang af alle potentielle problemstillinger, og notatet kan ikke erstatte egentlig rådgivning.
- 1.6 Notatet er udarbejdet på baggrund af materiale fremsendt af KommuneKredit, særligt:
- Uddrag af notat fra Energistyrelsen der formulerer betænkeligheder ved at indføre tilslutningspligt eller automatisk "ja-tak-ordning"
 - Uddrag af reformen "Danmark kan mere II"
 - Artiklen "KL og fjernvarmeselskaber: Farvel til russisk gas kræver nyt tilslutningskrav" af 20. april 2022

2 Konklusion

- 2.1 Det er vores vurdering, at både den nævnte automatiske "ja-tak-ordning" og en tilslutningspligt:
- i. vil kunne indføres på en måde, således at der ikke opstår spørgsmål om ekspropriation,
 - ii. ikke vil være i strid med EU's regler om fri bevægelighed (det indre marked). Dette skyldes, at indførelsen af ordningerne og dermed begrænsningen af det frie valg er begrundet i tvingende samfundsmæssige interesser, og at den er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet,
 - iii. er forenelig med forbrugerrettighedsdirektivet (direktiv 2011/83), fordi sådanne ordninger vil være fastsat i en lovreguleret tilslutningspligt.



3 Grundlovens regler om ekspropriation

- 3.1 Det følger af KommuneKredits fremsendte materiale, at det er anført, at en ordning vil skulle tilrettelægges og implementeres således, at risikoen for ekspropriation undgås f.eks. ved at sikre tilstrækkelig tid til information og vejledning af forbrugerne om ordningen.
- 3.2 Reglerne om ekspropriation følger af grundlovens § 73. Bestemmelsen fastslår, at ejendomsretten som udgangspunkt er ukrænkelig.
- 3.3 Det vurderes imidlertid, at der med en lovbestemt tilslutningspligt, herunder en automatisk "ja-tak-ordning", blot er tale om almindelig erstatningsfri regulering, som grundlovsbestemmelsen ikke er til hinder for. Hertil kommer, at der efter det oplyste heller ikke er foreslået at fratage borgerne ejendomsretten til f.eks. deres gasfyrr.
- 3.4 En automatisk "ja-tak-ordning" vil således ikke indebære en ekspropriation i grundlovens forstand.

4 EU's regler om det indre marked

- 4.1 Energistyrelsen har henvist til, at en automatisk "ja-tak-ordning" eller en tilslutningspligt vil være i strid med EU's regler om det indre marked, og at ordningen ikke vurderes at kunne opfylde relevante undtagelsesbetingelser. Dette er ikke nærmere forklaret.
- 4.2 Det er anført, at ordningen vil gøre det mere besværligt for forbrugeren at gennemføre andre investeringer, f.eks. til varmepumper, at ordningen udgør en restriktiv binding af forbrugerne, og at formålet med udrulning af fjernvarme vil kunne nås med mindre indgribende tiltag.
- 4.3 Det er vores opfattelse, at levering af fjernvarme må være en tjenesteydelse, hvilket følger af forbrugerrettighedsdirektivets¹ definitioner og senest lov nr. 1258 af 27. november 2021 om ændring af bl.a. forbrugeraftaleloven.
- 4.4 Derfor er den relevante traktatbestemmelse artikel 56 TEUF om fri udveksling af tjenesteydelser. Hvis ikke levering af fjernvarme defineres som en tjenesteydelse, vil det være en vare, hvorfor de relevante traktatbestemmelser er artikel 34 og 36 TEUF.
- 4.5 Det vores vurdering, at den foreslåede automatiske "ja-tak-ordning", i det omfang den kan anses som en restriktion, helt åbenlyst vil kunne begrundes i miljømæssige hensyn samt det meget aktuelle samfundshensyn om at undgå eller begrænse brugen af russisk gas.
- 4.6 Det er anført, at formålet om at sikre en udrulning af fjernvarme formentlig vil kunne nås med mindre indgribende tiltag. På baggrund af det materiale, vi har fået tilsendt af KommuneKredit, er vi ikke enige i denne udtalelse.
- 4.7 Det er vores forståelse, at for at opnå en tilslutning til fjernvarme inden for den tidsramme, der er ønsket af regeringen, er det nødvendigt at sikre sig, at en kritisk masse

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU af 25. oktober 2011 om forbrugerrettigheder, om ændring af Rådets direktiv 93/13/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/44/EF samt om ophævelse af Rådets direktiv 85/577/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF (EUT L 304 af 22.11.2011, s. 64).



af fjernvarmebrugere tilslutter sig fjernvarmenettet. Der kan med styrke argumenteres for, at dette formål ikke kan opnås med mindre indgribende foranstaltninger. Kun en automatisk "ja-tak-ordning" vil med andre ord give den nødvendige sikkerhed for de store investeringer, som kommunerne skal foretage i fjernvarmenettet.

- 4.8 Det skal også nævnes, at den foreslåede automatiske "ja-tak-ordning" er mindre restriktiv end en egentlig tilslutningspligt, eftersom fjernvarmebrugeren har mulighed for at vælge fjernvarmen fra, hvis det blot dokumenteres, at der er truffet et andet valg, f.eks. køb af varmepumpe.
- 4.9 Derfor er det vores vurdering, at hverken en automatisk "ja-tak-ordning" eller en tilslutningspligt vil være i strid med EU's regler om det indre marked.

5 Begrænsning af forbrugernes frie valg

- 5.1 Energistyrelsen har henvist til, at både markedsføringslovens regler om negativ aftalebinding og forbrugeraftalelovens regler om fjernsalg kan være problematiske i forhold til den foreslåede ordning.
- 5.2 Der er ikke i markedsføringsloven (eller i dansk ret i øvrigt) noget til hinder for, at Folketinget ved lov kan fastsætte en negativ aftalebinding i form af en automatisk "ja-tak-ordning".
- 5.3 Forbrugerrettighedsdirektivets artikel 27 (levering uden forudgående anmodning) fastslår, at forbrugere fritages for forpligtelsen til modydelse i tilfælde af levering uden forudgående anmodning af bl.a. fjernvarme.
- 5.4 Forbrugerrettighedsdirektivet finder i henhold til artikel 3, stk. 1, anvendelse på "enhver aftale indgået mellem en erhvervsdrivende og en forbruger på de vilkår og i det omfang, der følger af direktivets bestemmelser. Det finder også anvendelse på aftaler om forsyning af vand, gas, elektricitet eller fjernvarme, herunder fra offentlige leverandører, for så vidt forsyningen sker på aftalebasis" (vores understregning).
- 5.5 Hvis forbrugeren foretager et aktivt valg om at modtage fjernvarme mv. fra en bestemt leverandør, vil det således være omfattet af direktivets anvendelsesområde.
- 5.6 Derimod vil leverancer af vand, gas, elektricitet eller fjernvarme foretaget i henhold til en lovreguleret forsyningsforpligtelse ikke være omfattet af direktivet, herunder dets artikel 27, og dermed heller ikke af forbrugeraftalelovens regler.²
- 5.7 Også i EU-praksis er der henvist til, at levering af energi skal være foretaget på initiativ af en erhvervsdrivende for at være omfattet af direktivets artikel 27, jf. således mit forslag til afgørelse i de forenede sager C-708/17 og C-725/17, hvor jeg som generaladvokat bl.a. har antaget "at en levering, der er foretaget i medfør af en retlig forpligtelse,

² Lovforslag nr. L 39, fremsat den 9. oktober 2013, pkt. 4.1.4.1.2. (Folketingstidende 2013-14, A, L 39 som fremsat, s. 39). Forbrugeren må dog ved at begynde at forbruge vand, gas, fjernvarme eller elektricitet anses for at have accepteret at stå i et forpligtende kunde-forhold med en leverandør, der leverer ydelsen i henhold til en lovreguleret forsyningsforpligtelse. Der henvises endvidere til besvarelsen af spørgsmål 7 (<https://www.ft.dk/samling/2021/lov-forslag/L16/spm/7/svar/1827312/2477485.pdf>) i forbindelse med behandlingen af L 16, samling 2021-22 (Forslag til lov om ændring af lov om forbrugeraftaler og lov om aftaler og andre retshandler på formuerettens område).



[ikke] kan kvalificeres som levering uden forudgående anmodning som omhandlet i artikel 27 i [forbrugerrettighedsdirektivet].³

- 5.8 Det følger ligeledes af domspraksis, at direktiv 2011/83 kun er relevant ”såfremt retsforholdet mellem [drikkevandsvirksomheden] og [en forbruger] ikke reguleres fuldt ud af den nationale lovgivning, for så vidt angår såvel den erhvervsdrivendes vandforsyning, som de med denne levering forbundne omkostninger, der påhviler forbrugeren.”⁴
- 5.9 Det er derfor vores vurdering, at forbrugerrettighedsdirektivet ikke er til hinder for en automatisk ”ja-tak-ordning” eller en tilslutningspligt, der er kombineret med en lovreguleret forsyningsforpligtelse. Dermed vil den foreslåede ordning også være i overensstemmelse med forbrugeraftaleloven og markedsføringsloven.

København, 26. april 2022

Henrik Saugmandsgaard Øe
Partner (L), LL.M.

³ Forslag til afgørelse af 30. april 2019 i de forenede sager C-708/17 og C-725/17, ”EVN Bulgaria Toplofikatsia“ EAD. Domstolen tog ikke stilling til spørgsmålet i sin dom.

⁴ Domstolens dom af 3. februar 2021, Stichting Waternet, C-922/19, præmis 39.