

Formål og definition

De indledende bestemmelser i varmemforsyningsloven fastlægger lovens formål og indeholder tillige en definition af et kollektivt varmemforsyningsanlæg. Formålsbestemmelserne giver et vist bidrag til forståelsen af den rollefordeling samt relevante hensyn, som eksisterer på varmemforsyningsområdet. Hvor energivirkningsheder og forbrugere navnlig vil lægge virksomheds- og privatøkonomiske vurderinger til grund for deres handlemåde, skal myndighederne på varmemforsyningsområdet lægge afgørende vægt på den samfundsøkonomiske, herunder miljømæssige vurdering.

Formålsbestemmelserne angiver således rammen for de interesser, som myndighederne lovligt kan varetage ved udøvelse af beføjelser efter loven. Det gælder både i forhold til myndighedernes udstedelse af bekendtgørelser i medfør af loven, samt i forhold til planlægningsaktiviteter og konkrete forbud og påbud.

Lovens definition af et kollektivt varmemforsyningsanlæg udgør også en ufuldendt fastlæggelse af varmemforsyningslovens anvendelsesområde. Varmeforsyningsloven indeholder ikke i modsætning til f.eks. elforsyningsloven og naturgasforsyningsloven i disses § 2, en selvstændig bestemmelse, der fastlægger lovens anvendelsesområde. Varmeforsyningslovens anvendelsesområde må derimod udledes på baggrund af en fortolkning af de enkelte bestemmelser i loven.

Varmeforsyningsloven finder som udgangspunkt anvendelse på kollektive varmemforsyningsanlæg, således som disse defineres i lovens § 2. Nogle af lovens bestemmelser finder dog ikke anvendelse på visse kollektive varmemforsyningsanlæg, idet disse anlæg er særskilt undtaget fra de pågældende bestemmelser ved bekendtgørelse. Tilsvarende gælder nogle af lovens bestemmelser for anlæg, der ikke ifølge definitionen i § 2 er kollektive varmemforsyningsanlæg. Således er varmemproducenter, der leverer varme til brug for boligernes opvarmning og forsyning med varmt vand, omfattet af prisbestemmelserne i lovens kapitel 4, men ikke af lovens øvrige kapitler. Ligeledes omfatter plan- og ekspropriationsbestemmelserne i lovens kapitel 2 og 3 tillige naturgasdistribution, der i øvrigt ikke er omfattet af begrebet »kollektive varmemforsyningsanlæg« i lovens § 2. For naturgas finder kun planbe-

stemmelserne i varmemforsyningsloven anvendelse, mens prisbestemmelserne for naturgasforsyning reguleres selvstændigt i naturgasforsyningsloven.

Overordnet finder varmemforsyningsloven anvendelse på fjernvarme og andre gasser end naturgas (f.eks. bygas og biogas) både for så vidt angår plan- og prisbestemmelser. Varmeforsyning på baggrund af elektricitet reguleres slet ikke af varmemforsyningsloven bortset fra et elopvarmningsforbud.

§ 1 *Lovens formål er at fremme den mest samfundsøkonomiske, herunder miljøvenlige, anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand og inden for disse rammer at formindske energiforsyningens afhængighed af fossile brændsler.*

Stk. 2. *Tilretteleggelse af varmforsyningen skal i overensstemmelse med de i stk. 1 nævnte formål ske med henblik på at fremme samproduktionen af varme og elektricitet mest muligt.*

Forarbejder og litteratur mv.

Bemærkningerne til lovforslag L 206, som fremsat den 5. april 1979, FT 1978-1979, tillæg A, sp. 3436-3437 (senere lov nr. 258 af 8. juni 1979).

Bemærkningerne til lovforslag L 60, som fremsat den 7. november 1989, FT 1989-1990, tillæg A, sp. 1596-1597 og tillæg B, sp. 943 (senere lov nr. 382 af 13. juni 1990).

Bemærkningerne til lovforslag L 154, som fremsat den 4. marts 2010 (senere lov nr. 622 af 10. juni 2010).

Bemærkningerne til lovforslag L 183, som fremsat den 2. maj 2012 (senere lov nr. 577 af 18. juni 2012)

Bemærkningerne til lovforslag L 121, som fremsat 29. januar 2014 (senere lov nr. 345 af 8. april 2014).

Regeringsaftale af 20. marts 1990 om yderligere udbygning af decentral kraftvarme og anvendelse af naturgas på centrale kraftværker samt en yderligere vindkraftudbygning.

Bengtsson, Jens & Hugo Thuge: Klar besked om Varmeforsyning, Dafolo Forlag, 1986, s. 5-8 (*Bengtsson & Thuge* 1986).

Gram Mortensen, Bent Ole: Om proportionalitetsprincippet i Hans Viggo Godsk Pedersen (red.): Juridiske emner ved Syddansk Universitet 2009, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009, side 209-223 (*Gram Mortensen* 2009).

Gravesen, Klavs V.: Christine Ravnholt Hartmann & Kamma Eilschou Holm Jonassen: Varmeforsyningsloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2004 (*Gravesen m.fl.* 2004).

Energistyrelsens vejledning: Bekendtgørelse nr. 1295 af 13/12/2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, december 2007 (*projektbekendtgørelsesvejledningen*).

Energistyrelsen: Vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, juli 2007 med opdateret tillægsblad til vejledning vedrørende kalkulationsrente, juni 2013 (*samfundsøkonomiske vejledning*).

Formålsbestemmelsens oprindelse og funktion

Formålsbestemmelsens stk. 1 stammer, bortset fra angivelsen af miljøvenlig anvendelse af energi og mindskelse af afhængighed af fossile brændstoffer, fra den oprindelige varmforsyningslov fra 1979. Bestemmelsens stk. 2 blev indsat ved vedtagelsen af den nugældende varmforsyningslov – lov nr. 382 af 13. juni 1990. Bestemmelsen fremgik ikke af det oprindelige forslag L 60, som fremsat den 7. november 1989, men blev fremsat i forbindelse med Det Enerkipolitiske Udvalgs betænkning af 2. maj 1990. Bestemmelsens formulering er senest ændret ved lov nr. 622 af 10. juni 2010, hvor det blev præciseret, at miljømæssige og forsyningsmæssige forhold indgår som en del af den samfundsøkonomiske vurdering af varmeprojekter, således som det også var forudsat i forarbejderne til den hidtidige formålsbestemmelse (dvs. forarbejderne til lov nr. 382 af 13. juni 1990). Anledningen til lovændringen i 2010 var, at formålsbestemmelsen i konkrete sager havde givet anledning til tvivl om, hvorvidt de sideordnede hensyn til samfundsøkonomien og miljøet skulle vurderes hver for sig. Med lovændringen og bemærkningerne hertil er det blevet præciseret, at miljømæssige og forsyningsmæssige forhold indgår som en del af den samfundsøkonomiske vurdering af varmeprojekter.

Som nævnt indledningsvist angiver formålsbestemmelsen rammen for de interesser, som myndighederne lovligt kan varetage ved udøvelse af beføjelser efter loven. Det gælder både i forhold til udformning af bekendtgørelser samt i forhold til myndighedernes planlægningsaktiviteter og konkrete afgørelser i form af godkendelse, forbud og påbud.

En ordlydsfortolkning medfører, at samfundsøkonomisk anvendelse af energi er det overordnede formål. Af bemærkningerne til lovforslaget til 1990-loven fremgik: »Som hidtil vil samfundsøkonomiske kriterier derfor være afgørende for valget af de midler i varmforsyningsplanlægningen, som skal hidføre en reduktion af miljøbelastningen«. Det understøttes af de specielle bemærkninger til L 154/2010 og ministerens svar på spørgsmål 5 til Det Enerkipolitiske Udvalg, hvoraf det fremgår, at ændringen af formålsbestemmelsens ordlyd skal sikre, at de miljømæssige og forsyningsmæssige forhold indregnes som en del af den samfundsøkonomiske vurdering af varmeprojekter. Tidligere har i al fald samfundsøkonomisk og miljømæssig energianvendelse i administrativ praksis, ved bl.a. Energiklagenævnet og ved domstolene, været anset for ligestillede hensyn. Dette er der med lovændringen søgt gjort op med.

Se hertil svaret på Enerkipolitisk Udvalgs spørgsmål 5 som stillet i brev af 7. april 2010 til L 154. Ministeren svarer: »Formålet med den foreslåede ændring er at sikre, at de miljømæssige og forsyningsmæssige forhold indregnes som

Kapitel 1 – Formål og definition

en del af den samfundsøkonomiske vurdering af varmeprojekter, dvs. i overensstemmelse med formålsbestemmelsens hensigt, som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget af 1990. Efter disse bemærkninger er samfundsøkonomien det overordnede kriterium: »Som hidtil vil samfundsøkonomiske kriterier derfor være afgørende for valget af de midler i varmforsyningsplanlægningen, som skal hidføre en reduktion af miljøbelastningen.« Formålsbestemmelsens ordlyd kan imidlertid, i modsætning til det, som følger af bemærkningerne, give det indtryk, at samfundsøkonomi og effekter på miljøet skal vurderes hver for sig. Det er også den fortolkning, som fremgår af Energiklagenævnets praksis, som er stadfæstet af domstolene, nemlig at de to hovedhensyn, der nævnes i formålsbestemmelsen, samfundsøkonomi og miljø, er ligestillede hovedhensyn. Den foreslåede ændring er en indholdsmæssig ændring i forhold til Energiklagenævnets praksis, men ikke i forhold til den oprindelige hensigt med formålsbestemmelsen.«

De meget brede rammer for interessevaretagelsen gennem varmforsyningsloven giver i øvrigt kommunalbestyrelsen, som varmeplanmyndighed, en bred skønsmulighed til at vægte de fire opregnede formål: Samfundsøkonomisk energianvendelse, miljøvenlig energianvendelse, formindskelse af afhængighed af fossile brændsler og fremme af samproduktion mellem elektricitet og varme. Se i øvrigt kommentarerne til lovens § 4.

Det skal understreges, at varmforsyningslovens formålsbestemmelse ikke har så fast en karakter, at den kan tilsidesætte andre udtrykkelige bestemmelser i bekendtgørelser eller lignende, også selvom de delvis måtte være i strid med lovens formål. Som eksempel kan nævnes, at projektbekendtgørelsens § 17, stk. 2, hvorefter naturgas eller olie skal anvendes som brændsel ved etablering af ny varmeproduktionskapacitet til fjernvarmenettet, der forsyner decentrale kraftvarmeværker, synes i strid med målet i lovens § 1 om fortrængning af fossile brændsler. Varmeforsyningslovens formålsbestemmelse kan heller ikke tilsidesætte det kommunale skøn efter loven, forudsat at skønnet er lovligt udøvet.

Energiklagenævnet fastslog ved afgørelse af 16. april 2004, i sag mellem HNG I/S og Helsingør Kommune, j. nr. 21-171, at kommunens skøn ikke kunne underkendes efter en så generel bestemmelse som varmforsyningslovens § 1. I den pågældende sag gjorde HNG I/S gældende, at det var i strid med varmforsyningslovens § 1, at Helsingør kommunen godkendte et projektforslag for fjernvarmforsyning af et område, hvorefter området ville være dobbeltforsynet med såvel fjernvarme som naturgas.

Bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand, stk. 1, 1. led

Lovens genstandsfelt omfatter energianvendelse til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand. Som udgangspunkt regulerer loven dermed ikke energiproduktion eller -fremføring, der har et andet formål end opvarmning og forsyning. Det kan f.eks. være energi til procesformål, herunder levering af energi til fjernkølingsformål. Hvad der er rumopvarmning (og forsyning med varmt vand), og hvad der er procesvarme, kan give anledning til tvivl. I *Gravesen 2004*, s. 30 f. anføres som illustrativt eksempel, at opvarmning af en staldbygning er procesvarme, mens opvarmning af et hotel er rumvarme. I øvrigt anføres det, at Energistyrelsen har anlagt samme praksis, som told- og skattevæsenet anvender, når der af afgiftsmæssige årsager skal skelnes mellem rum- og procesvarme. Der synes ikke at være noget afgørende, der taler imod denne praksis. Se også kommentarerne til lovens § 2, stk. 1 og § 20.

Som udgangspunkt må anlæg, hvis *hovedformål* er bygningers opvarmning og forsyning med varme, være omfattet, hvis de øvrige kriterier i øvrigt er opfyldt. *Projektbekendtgørelsesvejledningen* fra Energistyrelsen anlægger følgende synspunkt: »Anlæg, hvis hovedformål er at levere energi til andet end opvarmning af bygninger, f.eks. til fremstilling af industri-, landbrugs- eller gartneriprodukter, er ikke kollektive varmforsyningsanlæg i varmforsyningslovens forstand. Hvis et anlæg leverer energi både til opvarmning/varmt brugsvand og til procesformål, skal kommunen vurdere, hvad hovedformålet med anlæggets energiproduktion er. Udgangspunktet for kommunens vurdering vil være, til hvilket formål over halvdelen af energiproduktionen går«¹. Se også Energiklagenævnets afgørelse af 7. maj 2013 sag om Assens Kommunes godkendelse af projektforslag for udnyttelse af overskudsvarme og etablering af transmissionsledning, j.nr. 1021-12-153 som er omtalt nedenfor under § 2.

Mest samfundsøkonomisk anvendelse af energi, stk. 1, 1. led

Udtrykket *mest samfundsøkonomisk anvendelse af energi* må forstås således, at det er hensigten at opnå den bedst mulige samfundsøkonomi i varmforsyningssektoren som helhed. Dette er ikke nødvendigvis sammenfaldende med en privat- eller samfundsøkonomisk optimering af hvert enkelt varmforsyningsprojekt.

Som ovenfor anført, skal det samfundsøkonomiske hensyn rumme de øvrige hensyn i formålsbestemmelsen i den forstand, at den samfundsøkon-

1. Energistyrelsens vejledning til bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, december 2007 (også kaldet *Projektbekendtgørelsesvejledningen*), side 7.

Kapitel 1 – Formål og definition

miske vurdering af et projekt skal indregne de øvrige forhold. Bemærkningerne til L 154/2010 formulerer det således: »Formålet med den foreslåede ændring er at sikre, at de miljømæssige og forsyningsmæssige forhold indregnes som en del af den samfundsøkonomiske vurdering af varmeprojekter«².

Den samfundsøkonomiske vurdering skal omfatte alle virkninger, som direkte eller indirekte berører samfundet på kort og lang sigt. Væsentlige elementer i denne vurdering er: Forsyningssikkerheden, betalingsbalancen, beskæftigelsen og mulighederne for anden anvendelse af de berørte ressourcer, nyttiggørelse af allerede foretagne investeringer.

Den samfundsøkonomiske vurdering foretages i praksis på baggrund af en beregning (en samfundsøkonomisk analyse). Denne indgår i en projektansøgning, jf. projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 10 og er således en del af kommunalbestyrelsens sagsoplysning. Projektbekendtgørelsen er nærmere omtalt under kommentarerne til lovens § 4. Hverken loven eller projektbekendtgørelsen fastlægger rammer for, hvorledes den samfundsøkonomiske analyse skal foretages. I praksis følges Energistyrelsens vejledning fra 2005 i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet med tilhørende beregningsforudsætninger, revideret i 2007. Da der kun er tale om en vejledning, er andre myndigheder, herunder kommunalbestyrelsen, Energiklagenævnet og domstolene ikke bundet af vejledningen. Er vejledningen fulgt, må det dog have formodningen for sig, at analysens resultater kan lægges til grund ved sagens behandling.

Energiklagenævnet har ved afgørelse af 16. maj 2013 i en sag om Haderslev Kommunes godkendelse af Gram Fjernvarmes etablering af solvarmeanlæg, j. nr. 1021-12-185 taget stilling til, om en kalkulationsrente på 3,5 % kunne anvendes i det konkrete projekt, selvom der i den samfundsøkonomiske vejledning blev anvendt en kalkulationsrente på 5 %. Nævnet underkendte projektgodkendelsen, men først efter at have fastslået, at Energistyrelsens vejledning også i forhold til kalkulationsrenten netop kun var vejledende, og at den anvendte kalkulationsrente som sådan beroede på kommunens skøn. I den konkrete sag var det ikke tilstrækkeligt godtgjort, at kommunen kunne anvende en lavere kalkulationsrente end Energistyrelsens vejledende på 5 %, som i øvrigt var fastsat på anbefaling fra Finansministeriet.

Projektbekendtgørelsesvejledningen indeholder følgende karakteristik af den samfundsøkonomiske analyse: »I de samfundsøkonomiske beregninger foretages en opstilling af tidsfølger af investeringer samt udgifter og indtæg-

2. Specielle bemærkninger til ændringen af varmforsyningslovens § 1, stk. 1: L154 af 4. marts 2010, s. 27.

ter. Udgifter til brændsel er typisk en afgørende faktor og salg af f.eks. el fra et kraftvarmeværk en anden vigtig faktor. Energistyrelsen offentliggør hvilke forudsætninger, der skal ligge til grund for beregningerne – herunder udviklingen i brændselspriser. Samtidig er der sat ‘kr. og øre’ på en række miljøeffekter som f.eks. CO₂ og NO_x. Det betyder at projekterne belastes med en omkostning svarende til projektets potentielle udledning. Der kan dog konkret være lokale miljøforhold, som kan have betydning for det konkrete projekt, som ikke er indregnet i den generelle vejledning.³

Den samfundsøkonomiske analyse er en del af oplysningsgrundlaget for vurderingen af det samfundsøkonomiske kriterium i stk. 1. Andre forhold, der ikke indgår i analysen, kan som fremhævet i citatet fra projektbekendtgørelsesvejledningen indgå i den samfundsøkonomiske vurdering.

Kernen i den samfundsøkonomiske analyse er en opgørelse af et projekts fordele og ulemper i forhold til en referencesituation set over en projektperiode og tilbageført til et basisår. Analysens kvalitet er afhængig af de antagelser, der lægges til grund herfor. Typisk indgår skøn vedrørende den fremtidige udvikling (f.eks. energipriser og lønomkostninger). Ligeledes skal der skønmæssigt ske en værdisætning af elementer som energiforsynings sikkerhed, miljø mv., der typisk kun kan værdisættes med stor usikkerhed. Landskabsmæssige hensyn/æstetik er eksempler på hensyn, der typisk ikke indgår i den samfundsøkonomiske analyse. Det samme gør sig gældende med pladskrav, støj og teknisk komfort hos forbrugeren. Disse må med en vis saglighed kunne indgå i vurderingen. Det er uvist, i hvilken udstrækning den landspolitiske energipolitik f.eks. i forhold til prioritering af vedvarende energi og energibesparelser kan indgå som et sagligt hensyn i vurderingen, ud over hvad der er indbygget i loven og projektbekendtgørelsen. For indholdet af analysen henvises til *Energistyrelsens samfundsøkonomiske vejledning*, som er nævnt ovenfor. Lokale politiske ønsker ses i praksis også at have haft en vis indflydelse, selvom der ikke altid er sammenfald mellem lokale politiske ønsker og den mest samfundsøkonomiske anvendelse af energi.

Østre Landsret har ved dom af 27. januar 2000 optrykt i FED 2000.470 Ø konkret taget stilling til forståelsen af begrebet »mest samfundsøkonomisk anvendelse af energi« i forbindelse med en ansøgning om statstilskud til energibesparelser.

FED 2000.470: Energistyrelsen var i lov om statstilskud til energibesparelser bemyndiget til at tage stilling til ansøgninger om tilskud. Sagsøgeren A, som

3. Energistyrelsens vejledning til bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, december 2007, side 4.

Kapitel 1 – Formål og definition

var et af Danmarks største potteplantegartnerier, indgav i 1994 to ansøgninger om tilskud til et decentralt kraftvarmeværk baseret på naturgas, men modtog begge gange afslag herpå. En anden gartneriejer B ansøgte ca. samtidig med A om tilskud til opførelse af et kraftvarmeværk. B modtog tilskud. Energistyrelsen havde behandlet de to ansøgninger sideordnet og foretog i den forbindelse beregninger over de samfundsøkonomiske besparelser, som ville være forbundet med gennemførelse af projekterne. Det var på baggrund af de beregninger, at B modtog tilskud, mens A fik afslag. De samfundsøkonomiske beregninger viste, at det måtte anses for mest fordelagtigt, at B selv oprettede et varmeværk, frem for at B gennem et bekosteligt anlægsarbejde fik tilført varmforsyning fra Fynsværket. Derimod var det samfundsøkonomisk mest fordelagtigt, at Fynsværket, der havde overskudskapacitet, kunne opretholde varmforsyningen til A, som hidtil havde modtaget 60 % af sin årlige varmforsyning fra værket. A, som fandt det privatøkonomisk fordelagtigere at oprette eget varmeværk, opførte et sådant uden at modtage tilskud. Herefter anlagde A erstatningssag mod Energistyrelsen under anbringende af, at styrelsen ved sin afgørelse havde taget hensyn til Fynsværkets afsætning af fjernvarme, og derved havde taget uvedkommende hensyn. Heroverfor påstod Energistyrelsen frifindelse med henvisning til, at styrelsens skøn havde ligget inden for rammerne af det formål, som loven tilsigtede. Landsretten fastslog, at det efter varmforsyningsloven § 1 var dens formål at fremme den mest samfundsøkonomiske og miljøvenlige anvendelse af energi, og der i dette øjemed skulle etableres en støtteordning til fremme af bl.a. naturgasfyrede kraftvarmeværker. Ud fra hovedsigtet med lovgivningen fandt landsretten, at det utvivlsomt var et lovligt kriterium, at Energistyrelsen ved de to afgørelser havde tillagt det afgørende vægt, at A i modsætning til B hidtil havde modtaget den overvejende del af sin varmforsyning fra fjernvarmenettet. Endvidere fandt landsretten, som følge af forskellen i den energiforsyningsmæssige funktion, at Energistyrelsen heller ikke havde handlet i strid med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Energistyrelsen blev herefter frifundet.

Landsretten fastslår således, at det ved stillingtagen til, om tilskud skal ydes efter lov om støtte til energispareforanstaltninger, er lovligt at tage hensyn til et eksisterende kraftvarmeværks muligheder for at afsætte overskydende kapacitet, ud fra hensynet til den mest samfundsøkonomiske anvendelse af energi.

Mest miljømæssige anvendelse af energi, stk. 1, 1. led

Fremhævelsen af miljøhensyn i selve lovens formålsbestemmelse blev indsat ved vedtagelsen af varmforsyningsloven af 1990. I forarbejderne til loven blev det angivet, at miljøhensyn allerede forud for 1990 var indgået med betydelig vægt ved tilrettelæggelse af energiforsyningen og energiforbruget med henvisning til samfundsøkonomiske hensyn. Imidlertid fandt lovgiver,

at de med forureningen forbundne risici i de seneste årtier havde antaget en så alvorlig dimension, at det var naturligt, at varetagelsen af miljøhensyn direkte fremgik af lovens formålsbestemmelse.

Indsættelsen af miljøhensyn i lovens formålsbestemmelse afspejler en ændret balance i den energipolitiske prioritering siden 1990 fra forsynings-sikkerhed til reduktion af energisystemets skadelige miljøpåvirkninger.

Varetagelse af miljøhensyn har særlig betydning i forbindelse med varmeplanlægningen, hvor brændselsvalg og tilslutningspligt skal fastlægges. I den samfundsøkonomisk analyse, der laves i forbindelse med godkendelser af varmforsyningsprojekter, indregnes visse miljøfaktorer. Andre miljøfaktorer, som anvendelse af lokale ressourcer, en ressources udtømmelighed mv. indgår ikke i den samfundsøkonomiske beregning. Sådanne andre miljøfaktorer kan lovligt indgå i kommunens og andres vurdering af, om f.eks. projektforslag må anses som fordelagtige.

Forud for ændringen af varmforsyningslovens § 1 ved L 154/2010 var miljøhensyn angivet som sideordnet hensyn til samfundsøkonomi i formålsbestemmelsen.

Energiklagenævnet fastslog, ved afgørelse af 19. december 2006, j.nr.: 21-526, vedrørende Thisted Varmeforsynings forhold til et projektforslag om etablering af en transmissionsledning fra Thisted Varmeforsyning til Hillerslev Kraftvarmeværk, »at Varmeforsyningslovens § 1 fastslår, at *»lovens formål er at fremme den mest samfundsøkonomiske og miljøvenlige anvendelse af energi[...]«*, men den daværende formålsbestemmelse stillede ikke krav om, at enkelte projektforslag behandlet efter regler udstedt i medfør af loven skulle være både samfundsøkonomisk og miljømæssigt bedre end andre forsyningsalternativer. Formålsbestemmelsen måtte forstås således, at den samlet set mest fordelagtige løsning skulle vælges. Projektbekendtgørelsens bestemmelser om indholdet og godkendelsen af en projektansøgning tager dengang som nu sigte på, at kommunen foretager en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet forud for kommunens godkendelse. Kommunen kan tillige inddrage selskabsøkonomiske vurderinger samt økonomiske konsekvenser for borgerne. Der er ved denne vurdering overladt kommunen et vidt skøn. Nævnet finder ikke grundlag for at antage, at projektet skal være fordelagtigt både energimæssigt, samfundsøkonomisk, miljømæssigt samt selskabs- og brugerøkonomisk for at kunne godkendes, idet der er overladt kommunen et vidt skøn. Thisted Kommune kan således foretrække den mere brugerøkonomiske, selskabsøkonomiske og miljøvenlige varmforsyning, der samlet set vil nedbringe miljøbelastningen og derfor er i overensstemmelse med varmforsyningslovens § 1, stk. 1.

Kapitel 1 – Formål og definition

Energiklagenævnet fandt således, at formålsbestemmelsen i varmforsyningslovens § 1 forud for L 154/2010, måtte forstås som en bestemmelse, hvor det er den samlet set bedste løsning ud fra såvel samfundsøkonomi og miljø, der skal vælges. Vestre Landsret stadfæstede efterfølgende Energiklagenævnets afgørelse ved dom af 22. januar 2008, V.L. B-664-06, af de af Energiklagenævnet angivne grunde. Sagsøgeren, Naturgas Midt-Nord I/S, ankede sagen til Højesteret, men hævdede sagen i december 2009.

Med den nuværende formulering af formålsbestemmelsen i § 1 er miljøhensyn underordnet i forhold til det samfundsøkonomiske hensyn. En kommune kan derfor næppe nægte projektgodkendelse til et naturgasfyret kraftvarmeværk alene med henvisning til formålsbestemmelsen om miljøhensyn, hvis naturgasløsningen er den samfundsøkonomiske mest hensigtsmæssige løsning.

Formindske afhængighed af fossile brændsler, stk. 1, 2. led

Formålsbestemmelsen fremhæver udtrykkeligt i sit 2. led, at energiforsynings afhængighed af fossile brændsler skal formindskes. Indtil ændringslov nr. 622 af 10. juni 2010 var kun olieafhængigheden anført. Efter ændringen af bestemmelsen fremgår Regeringens vision om et samfund uafhængigt af fossile brændsler.

Bestemmelsen har et forsyningsikkerhedsmæssigt sigte. Dette skal ses i sammenhæng med, at varmforsyningsloven fra 1979 bl.a. blev til på baggrund af olieforbrugs krisen i 1973-74. Rumopvarmning foregik i slutningen af 1970'erne primært ved anvendelse af olie, og en betragtelig del af landets energiforbrug gik til rumopvarmning. Senere har bl.a. naturgasprojektet og biomasseaftalerne videreført bestræbelserne på at reducere olieforbruget. Ændringen af fokus fra olie specifikt til fossile brændsler generelt har utvivlsomt sammenhæng med klimapolitiske hensyn og den forventede nedgang i naturgasproduktionen fra dansk kontinentalsokkelområde med deraf følgende importafhængighed.

Formålsbestemmelsens krav om større uafhængighed af fossile brændsler er underordnet i forhold til det samfundsøkonomiske hensyn. Se de specielle bemærkninger til L 154/2010. Det kan således ikke antages, at en kommune kan nægte projektgodkendelse til et naturgasfyret kraftvarmeværk alene med henvisning til formålsbestemmelsen, hvis naturgasløsningen må anses for at være den samfundsøkonomiske mest hensigtsmæssige løsning.

Samproduktion af varme og elektricitet, stk. 2

Samproduktionen af el og varme medfører væsentlige miljømæssige og samfundsøkonomiske fordele i kraft af den mere effektive ressourceudnyttelse. Stk. 2 er således en præcisering af, at lovens overordnede formål ofte

vil indebære, at samproduktion af el og varme skal fremmes mest muligt. Således vil samproduktionen under normale omstændigheder understøtte såvel den miljøvenlige energianvendelse som oliefortrængningen alene i kraft af den højere virkningsgrad. Er de samfundsøkonomiske omkostninger i et konkret kraftvarmeprojekt negative, vil det dog alene kunne forhindre projektgodkendelsen.

Stk. 2 blev indsat i varmforsyningsloven i 1990 på baggrund af Regeringens aftale af 20. marts 1990 med Socialdemokratiet om udbygning af decentral kraftvarme, øget tilslutning til kollektive forsyningssystemer og anvendelse af naturgas på centrale kraftværker.

I tilknytning til aftalen af 20. marts 1990 blev CO₂-pakken fra maj 1992 udformet. CO₂-pakken omfattede 4 tilskudslove, der gav mulighed for at yde statstilskud i forbindelse med omstilling til eller udnyttelse af kraftvarme.

Ministereren har udmøntet kravet om samproduktion af el og varme ved i 1990 at udstede en række såvel generelle som konkrete forudsætningsskrivelser. Forudsætningsskrivelserne, som er omtalt nedenfor under § 3, stk. 2, har pålagt kommunalbestyrelserne at sikre, at der sker samproduktion i fremtidige kollektive varmforsyningsprojekter. Ved en lovændring i 2004 blev det fastlagt, at de generelle forudsætninger fremover skal fastsættes i bekendtgørelsesform. En række af de samproduktionskrav, der fremgik af de generelle forudsætningsskrivelser, er nu afløst af krav om samproduktion i projektbekendtgørelsen, se for eksempel projektbekendtgørelsens §§ 11-14 om krav om samproduktion i centrale kraftvarmforsynede områder.

Kravet om samproduktion af varme og el er i de senere år kommet under pres som følge af, at grundbeløbet falder bort pr. 1. januar 2019, og fordi elspotprisen er under pres.

Andre hensyn

Såvel en kommune som tilsyns- og godkendelsesmyndighed som andre myndigheder med kompetence efter varmforsyningsloven (Ministereren/Energistyrelsen, Energitilsynet og Energiklagenævnet) vil utvivlsomt lovligt kunne varetage de eksplicitte anførte hensyn i formålsbestemmelsen i § 1.

Det følger af det almindelige *proportionalitetsprincip*, at forvaltningen er forpligtet til at vælge det mindst indgribende – men lovlige og tilstrækkelige – middel til opnåelse af et ønsket resultat.⁴ Det vil derfor ikke være usagligt, hvis en myndighed efter varmforsyningsloven tillige varetager hensyn til forsyningssikkerhed i forbindelse med varetagelse af opgaver efter varmforsyningsloven, også selvom hensyn til forsyningssikkerhed ikke udtrykkeligt er angivet i lovens formålsbestemmelse. Hensynet til forsyningssik-

4. Se om proportionalitetsprincippet i *Gram Mortensen* 2009, s. 209-223.

Kapitel 1 – Formål og definition

kerhed er dog delvist indarbejdet i den samfundsøkonomiske analyse for projektforslag, jf. projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 4.

Almindelige selskabs- og brugerøkonomiske hensyn vil som led i en proportionalitetsbetragtning heller ikke være usaglige at inddrage i forbindelse med en kommunes behandling af en ansøgning om projektkendelse efter varmeforsyningsloven.

I Energiklagenævnets afgørelse af 27. marts 2007, j.nr. 21-464, havde nævnet stadfæstet Helsingør Kommunes godkendelse af et projektforslag for etablering af en flisfyret varmecentral. Energiklagenævnet blev senere sagsøgt af HNG, men nævnet blev frifundet ved Østre Landsrets dom af 25. november 2009, 12. afd. nr. B-1857-08. Landsretten udtalte i den forbindelse følgende: »I afvejningen skal tillige inddrages en række andre relevante saglige hensyn, og det forhold, at Helsingør Kommune blandt andet har inddraget selskabs- og brugerøkonomiske hensyn, er ikke udtryk for varetægelse af uvedkommende hensyn.«

Energiklagenævnet har tillige i en afgørelse af 5. november 2007 vedrørende Hundested Kommune, j.nr. 21-484 fastslået, at kommunen kan inddrage selskabsøkonomiske vurderinger samt økonomiske konsekvenser for borgerne.

Især i situationer hvor en samfundsøkonomisk vurdering ikke synes klart at tale for eller imod et projekt, synes almindelige selskabs- og brugerøkonomiske hensyn at kunne tillægges vægt.

I Energiklagenævnets afgørelse af 17. september 2007, j.nr. 21-336, vedrørende Aalborg Kommune (Langholt og Grindsted-Uggerhalne), anførte nævnet: »Når der desuden henses til størrelsen af de involverede beløb samt den grad af usikkerhed og den skønsmargin, der naturligt er forbundet med en fremskrivning af projektet over 20 år, finder nævnet, at projektet stort set balancerer samfundsøkonomisk, når det miljømæssige aspekt indregnes i samfundsøkonomien. Navnlig i en situation som den foreliggende, hvor projektet skønnes at balancere samfundsøkonomisk og miljømæssigt, finder nævnet, at der ved den generelle samfundsøkonomiske vurdering af projektet kan inddrages hensyn som bl.a. forbedret selskabsøkonomi, billigere varme og andre brugerøkonomiske fordele.«

Formålsbestemmelsen i varmeforsyningsloven indeholder ikke eksplicit noget *forbrugerbeskyttelse*shensyn, f.eks. gennem et krav om billig energiforsyning. Et sådant hensyn kan dog varetages via prisbestemmelsernes rimelighedskrav og prisregulering. Ligeledes må det antages, at forbrugerhensyn kan indgå i forbindelse med projektkendelser ved at lægge vægt på hen-

syn til f.eks. brugerøkonomi, komfort ved anvendelsen af kollektive opvarmningsformer o.a.

Med den formulering af formålsbestemmelsen som følger af L 154/2010 vil varetagelse af sådanne hensyn dog ikke kunne begrunde en projektgodkendelse, hvis projektet åbenbart er samfundsøkonomisk uhensigtsmæssigt. Det bemærkes i den forbindelse, at projektbekendtgørelsens § 23, stk. 1, nr. 8 forudsætter, at kommunen skal oplyses om de økonomiske konsekvenser for forbrugerne.

En kommune er tillige i forbindelse med behandling af et projektforslag berettiget til at varetage hensyn til lokal beskæftigelse samt nyttiggørelse af en del af den varme, der ellers bortkøles i sommerperioden.

I Energiklagenævnets afgørelse af 19. december 2006, j.nr. 21-526, havde nævnet stadfæstet Thisted Kommunes godkendelse af et projektforslag for etablering af en rørledning og pumpestation til Hillerslev. Energiklagenævnet bemærkede blandt andet, »at der i de samfundsøkonomiske vurderinger – udover hensyn til økonomi – kan inddrages hensyn til bl.a. miljø, forsyningssikkerhed, beskæftigelsen og en ressourcess udtømmelighed. Projektet medfører samlet set en nedbringelse af miljøbelastningen samt en nyttiggørelse af en del af den varme, der ellers bortkøles i sommerperioden«.

En kommune er i forbindelse med *driften* af en kommunal varmforsyningsvirksomhed efter almindelige kommunalretslige principper tillige berettiget til at varetage andre lovlige hensyn end de i varmforsyningsloven nævnte. Det gælder også hensyn, der relaterer sig til den skattefinansierede del af kommunen. F.eks. kan kommunen varetage generelle ressourceudnyttelseshensyn, f.eks. i forbindelse med udnyttelse af kommunalt ansatte i varmforsyningsvirksomheden. Kommunens dispositioner skal blot være økonomisk forsvarlige og ikke i strid med varmforsyningslovens prisbestemmelser. Se Indenrigsministeriets skrivelse af 20. marts 1998, j.nr. 1007/11121/407-1, som refereret i *Mogensen & Silic* 2004, s. 129 f.

Sideordnet virksomhed

Det er ikke i varmforsyningsloven eksplicit forbudt varmforsyningsvirksomheder også at beskæftige sig med andet end bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand – såkaldt sideordnet eller tilknyttet virksomhed⁵. Området har indtil 2015 været ureguleret, men med en ændring af varmforsyningsloven ved L177/ 2015 indsat en særskilt bestemmelse i § 2 f om

5. Om *kommunernes* deltagelse i sideordnet eller tilknyttet virksomhed henvises til bemærkningerne til § 2 f.

Kapitel 1 – Formål og definition

kommunale varmeforsyningsvirksomheders adgang til at deltage i sideordnet virksomhed (i lovens ordlyd omtalt som tilknyttet aktivitet), se nærmere under 2 f.

Forud for indsættelse af § 2 i varmeforsyningsloven var kommunalt ejede varmeforsyningsvirksomheder, uanset om de var drevet i selskabsform eller som en del af den kommunale forvaltning, underlagt de almindelige kommunalretlige regler, herunder kommunalfuldmagten. For en afvisning af at et fjernkølingsprojekt kunne falde ind under kommunalfuldmagtens regler, se Statsamtet Nordjyllands afgørelse af 30. november 2005 vedrørende District Cooling projekt i Viborg, j.nr. 2005-613/652.

I Statsamtet Nordjyllands afgørelse af 30. november 2005 vedrørende District Cooling projekt i Viborg, j.nr. 2005-613/652 fandt statsamtet, at der var tale om udnyttelse af en lejlighedsvis overproduktion, og at anlægget ikke var dimensioneret med henblik på at opnå denne overproduktion. Der var heller ikke private erhvervsdrivende, der i forvejen leverede fjernkøling. Statsamtet bemærkede dog, at der på markedet fandtes andre leverandører af køling, herunder klimaanlæg, uden at Statsamtet i øvrigt gik yderligere ind i en diskussion af det punkt. Statsamtet fandt, at udnyttelse af overkapaciteten til fjernkøling havde karakter af et biprodukt, og at den forarbejdning, der skulle ske af den overskydende fjernvarme, var udtryk for en »fuldstændig omforarbejdning« af fjernvarmen, og at den forarbejdning var for stor til at kunne ske med hjemmel i kommunalfuldmagten. Statsamtet udtalte på det grundlag, at det var statsamtets opfattelse, at Viborg Kommune ikke lovligt kunne eje et selskab, der udfører aktiviteter med levering af fjernkøling.

Ikke-kommunalt ejede varmeforsyningsvirksomheders adgang til at deltage i tilknyttet aktivitet er fortsat ikke-lovreguleret.

I forhold til ikke-kommunalt ejede varmeforsyningsvirksomheder har Energitilsynet ud fra deres kompetence til at tage stilling til varmeprisens urimelighed m.v. truffet en række afgørelser, der fastlægger visse rammer for ikke-kommunalt ejede varmeforsyningsvirksomheders adgang til at deltage i sideordnet aktivitet.

Det tidligere Gas- og Varmepris-udvalg fandt i en enkelt administrativ afgørelse af 28. september 1998 (Hillerød Kommunale fjernvarmeværk – Kampagne til hvervning af nye kunder ved installation af nye varmtvandsbeholdere) således, at der kunne drives sideordnet virksomhed under følgende forudsætninger:

- Den sideordnede aktivitet har en naturlig tilknytning til varmeforsyning.
- Den sideordnede aktivitet må ikke økonomisk belaste varmeforsyningsaktiviteten, jf. rimelighedskravet i varmeforsyningsloven.

- De økonomiske forhold vedrørende den sideordnede aktivitet skal være gennemskuelige.
- Der må ikke finde regnskabsmæssig sammenblanding sted af de to aktiviteter (krav om regnskabsmæssig adskillelse (ubundling)).

I forarbejderne til lov nr. 345 af 8. april 2014 om implementering af energieffektiviseringsdirektivet (lovforslag L 121 som fremsat 29. januar 2014), har Energistyrelsen i de generelle lovbemærkninger (afsnit 2.3.1.) angivet følgende om kollektive varmforsyningsvirksomheders ret til at deltage i sideordnet aktivitet:

»Det er ikke udtrykkeligt reguleret i varmforsyningsloven hvilke aktiviteter, der kan udøves i samme juridiske enhed som et kollektivt varmforsyningsanlæg. Efter Energitilsynets praksis kan sideordnede aktiviteter med en nær tilknytning til varmeproduktion og levering af varmt brugsvand udøves i varmforsyningsvirksomheden på vilkår af, at der er en regnskabsmæssig adskillelse. Af hensyn til beskyttelse af forbrugerne fortolkes begrebet »nærtstående sideordnet aktivitet« i forhold til prisreguleringen indskrænkende, da der trods regnskabsmæssig adskillelse fortsat er en vis risiko for økonomisk belastning af forbrugerne ved at drive andre aktiviteter i samme juridiske enhed som det kollektive varmforsyningsanlæg. Aktiviteter, der ikke har en naturlig sammenhæng med varmeaktiviteten, skal derfor efter Energitilsynets praksis udskilles i et særligt selskab.

Dette er baggrunden for, at Energitilsynet ikke har fundet det i overensstemmelse med prisreguleringen, at fjernkølingsanlæg drives i samme selskab som kollektive varmforsyningsanlæg. Energitilsynet finder således, at fjernkøling produceret ved de hidtil anvendte teknikker som ydelse ikke er tilstrækkeligt tæt og naturligt forbundet med formålet med varmeproduktion og -levering til at kunne udføres i samme juridiske enhed som varmforsyningsaktiviteten. Konsekvensen er, at fjernkøling efter varmforsyningslovens prisregulering, som er fastlagt i lovens kapitel 4, må udøves i et separat selskab.«

Energistyrelsen antager således forudsætningsvis i de generelle lovbemærkninger, at kollektiv varmforsyningsvirksomhed *kan* deltage i sideordnet aktivitet. Sideordnet aktivitet, som har en naturlig sammenhæng med varmeaktiviteten, kan drives i samme selskab, men dog med regnskabsmæssig adskillelse. Aktivitet, som har mindre sammenhæng med varmeaktivitet, f.eks. fjernkøling, skal ifølge styrelsen varetages i et særskilt selskab.

I de specielle lovbemærkninger til ændring af varmforsyningslovens § 2 er det angivet, at i forhold til kollektive varmforsyningsvirksomheder, som producerer kombineret *køling* og varme på ét fysisk anlæg, f.eks. kompressionsvarmepumper, er der ikke krav om, at kølingsdelen skal holdes sel-

Kapitel 1 – Formål og definition

skabsmæssigt adskilt fra varmedelen. Der vil dog stadig være krav om, at varme og køling holdes regnskabsmæssigt adskilt. Med hensyn til anvendelse af de andre teknikker til at producere køling, herunder ved anvendelse af en absorptionsvarmepumpe og frikøling, antages det i de specielle lovbemærkninger, at der ikke ændres på Energitilsynets praksis om selskabsmæssig adskillelse. Energistyrelsen udtaler, at der i forhold til disse teknikker fortsat ikke er tale om en sideordnet aktivitet, og at køling, der procederes ved anvendelse af disse teknikker, derfor skal holdes selskabsmæssigt adskilt fra varmeaktiviteten.

Energistyrelsen har forudsætningsvis i forbindelse med forarbejderne til lov nr. 557 af 18. juni 2012 (lovforslag L 183 som fremsat 2. maj 2012) forudsat, at kollektive varmforsyningsvirksomheder som sideordnet aktivitet kan levere *procesvarme*. Ved L 183/2012 blev levering af procesvarme udtrykkeligt undtaget fra varmforsyningslovens område. Baggrunden var, at Energitilsynet ved tilkendegivelsen af den 23. juni 2010 udtalte, at prisbestemmelserne i varmforsyningslovens kapitel 4 også gælder levering af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas til andre formål. Samtidig hermed angav Energitilsynets sekretariat, at retsstillingen ikke er hensigtsmæssig, og at der skal arbejdes mod en løsning, der skal sikre, at der ikke indføres mere regulering end absolut nødvendigt. Ministeren udformede derfor et lovforslag om at begrænse prisbestemmelsernes anvendelsesområde til at omfatte alene levering af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas med det formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand. Intet sted er der i bemærkninger til L 183/2012 taget forbehold for, at kollektive varmforsyningsvirksomheder ikke kan udøve sideordnet virksomhed i form af levering af procesvarme. Levering af procesvarme er blot ikke omfattet af varmforsyningslovens prisbestemmelser. Det er ikke i lovbemærkningerne til L 183/2012 angivet, at kollektive varmforsyningsvirksomheder skal udskille aktiviteter forbundet med levering af procesvarme i særskilt selskab).

Når sideordnede aktiviteter ikke er udskilt i særskilte selskaber, kommer økonomien for den sideordnede aktivitet til at indgå i økonomien for den kollektive varmforsyningsvirksomhed, også selvom der er regnskabsmæssig adskillelse. Omkostningerne ved den sideordnede aktivitet må imidlertid ikke belaste varmemeforbrugerne. Konsekvensen er, at tab og gevinst på sideordnede aktiviteter ikke har karakter af under- eller overdækning, men derimod alene påvirker den finansielle økonomi (navnlig selskabets egenkapital).

Det må også antages, at f.eks. *servicevirksomhed* (eksempelvis inden for energibesparelser og drift af andre varmforsyningsanlæg) og lignende virksomhed med nær tilknytning til varmforsyning tillades som sideordnet ak-

tivitet, mens det er utvivlsomt, at eksempelvis *elproduktion* er en aktivitet, der kan udøves ved siden af varmeproduktion.

Selvom kollektive varmeforsyningsvirksomheder ikke er forpligtet til at udskille en sideordnet aktivitet, som har nær tilknytning til varmeforsyning, i særskilt selskab, f.eks. salg af procesvarme, vil den kollektive varmeforsyningsvirksomhed ikke være afskåret herfra. Ved udskillelse af sideordnet aktivitet i særskilt selskab må finansiering af selskabet dog ikke komme fra den kollektive varmeforsynings bundne kapital. Ligeledes må der ikke foretages udlån fra den kollektive varmeforsyningsvirksomhed til selskabet, heller ikke ved f.eks. pantsætning af aktiver i den kollektive varmeforsyningsvirksomhed, se Energitilsynets vejledende udtalelse af 1. oktober 2013 til Thisted Varmeforsyning Amba, j.nr. 13/08813.

For private varmeforsyningsvirksomheder eller offentligt ejede varmeforsyningsanlæg i privatretlige selskabsformer skal man endvidere være opmærksom på, at vedtægterne skal kunne rumme den sideordnede aktivitet.

Selskabsskat

Private fjernvarmeværker og kommunalt ejede fjernvarmeværker, der er organiseret som selskab, er fritaget for selskabsskat, når følgende betingelser stedse er opfyldt, jf. selskabsskatteovens⁶ § 3, stk. 1, nr. 4:

- Adgangen til leverance fra værket står åben for alle inden for det område, hvori værket arbejder,
- Alle værkets indtægter, bortset fra normal forrentning af en eventuel indskudskapital kan ifølge vedtægtsbestemmelserne udelukkende anvendes til værkets formål.

Betingelserne i selskabsskatteovens § 3, stk. 1, nr. 4, kan være opfyldt, selv om fjernvarmeværket udøver aktivitet, der falder uden for formålet, hvis aktiviteterne udøves i et skattepligtigt datterselskab. Påbegynder et fjernvarmeværk sideordnede aktiviteter vil værkets skattefrihed ikke kunne opretholdes, hverken for den sideordnede aktivitet eller for de aktiviteter der er forbundet med kollektiv varmeforsyning. Tilsvarende gælder, også selv om fjernvarmeværket efterfølgende udskiller den sideordnede aktivitet i særskilt selskab. Påbegyndes den sideordnede aktivitet imidlertid i et særskilt skattepligtigt datterselskab, vil fjernvarmeværket kunne opretholde den betingede skattefritagelse i § 3, stk. 1, nr. 4.

6. Lovbekendtgørelse nr. 1164 af 6. september 2016 om selskabsskatteoven med senere ændringer.