



22. januar 2021

19/14658

# Vejledende udtalelse om indregning af omkostninger til køb af grøn energi mv. i fjernvarmepriserne

## Resume

Denne vejledende udtalelse drejer sig om, hvorvidt varmeforsyningslovens prisbestemmelser tillader de omfattede varmeforsyningsvirksomheder at indregne omkostninger til køb af grøn energi mv. i priserne for de ydelser, som prisbestemmelserne vedrører.

Baggrunden for den vejledende udtalelse er, at Forsyningstilsynet har modtaget og besvaret forespørgsler fra varmeforsyningsvirksomheder om muligheder og begrænsninger for indregning af omkostninger til køb af grøn energi mv. i fjernvarmepriserne.

Da spørgsmålet har en generel og bred interesse i branchen, har Forsyningstilsynet fundet det hensigtsmæssigt at fremkomme med en generel udtalelse. Udtalelsen kan findes på Forsyningstilsynets hjemmeside.

## Vejledende udtalelse

Forsyningstilsynet udtaler vejledende:

- At varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, er udtømmende, idet bestemmelsen på arts- og funktionsniveau angiver hvilke omkostninger, der kan indregnes i priserne for fjernvarmen fra de enkelte varmeforsyningsvirksomheder omfattet af varmeforsyningslovens prisbestemmelser. Dog er der under de enkelte omkostningsarter og -funktioner plads til skøn.

En virksomhed omfattet af varmeforsyningslovens prisbestemmelser vil således f.eks. have mulighed for at købe miljøvenlige biler eller fysisk leveret grøn strøm. Det afgørende efter varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, er om bilen eller den fysiske energi er en "nødvendig omkostning".

- At det ikke er i overensstemmelse med princippet om nødvendige omkostninger i varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, at omfattede varmeforsyningsvirksomheder kan indregne omkostninger til køb af eksempelvis el- og bionaturgascertifikater i fjernvarmepriserne, da omkostningerne ikke afholdes til erhvervelse af fysisk energi, og omkostningerne dermed ikke er nødvendige for at kunne producere og levere fjernvarme. Virksomhedernes motiver i forhold til overvejelser om en grøn profil eller lignende kan ikke ændre denne vurdering.

**FORSYNINGSTILSYNET**  
Torvegade 10  
3300 Frederiksværk

Tlf. 4171 5400  
post@forsyningstilsynet.dk  
www.forsyningstilsynet.dk

Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering baseres også på, at klima-, energi- og forsyningsministeren efter varmemforsyningslovens § 20, stk. 2, har mulighed for at udarbejde nærmere regler om omkostninger til køb af grøn energi, der kan indregnes i varmeprisen ud over de i § 20, stk. 1, nævnte.

- At varmemforsyningsvirksomheder omfattet af varmemforsyningslovens § 20, stk. 1, ikke har mulighed for - selv med forbrugernes accept - at opkræve en pris, der ligger ud over prisen opgjort på grundlag af de nødvendige omkostninger efter § 20, stk. 1. Det ændrer varmemforsyningslovens § 20, stk. 5, ikke på.

## Sagsfremstilling

Forsyningstilsynet har modtaget henvendelser fra varmemforsyningsvirksomheder omfattet af varmemforsyningslovens prisbestemmelser i lovens kapitel 4 (herefter benævnt varmemforsyningsvirksomheder), om mulighederne for, efter bestemmelserne, at indregne omkostninger til grøn energi mv. i fjernvarmepriserne.

Forsyningstilsynet fører tilsyn med overholdelse af prisreguleringen i varmemforsyningsloven, jf. varmemforsyningslovens § 21, stk. 4. Modtager Forsyningstilsynet en henvendelse med spørgsmål om den prismæssige virkning af en fremtidig disposition efter bestemmelser i varmemforsyningsloven, som Forsyningstilsynet fører tilsyn med, kan Forsyningstilsynet yde en vis vejledning. Forsyningstilsynet giver som det klare udgangspunkt ikke forhåndsbesked om udfaldet af en eventuel kommende sag. Forsyningstilsynet yder heller ikke rådgivning. Forsyningstilsynet kan i særlige situationer, og inden for rammerne af den almindelige vejledningspligt, vælge at udtale sig vejledende og foreløbigt om en problemstilling, der har en generel og bred interesse for sektoren.

Forsyningstilsynet finder at de henvendelser, som Forsyningstilsynet har modtaget og besvaret om omkostninger i fjernvarmepriserne til køb af grøn energi rejser nogle spørgsmål om prisfastsættelsen efter varmemforsyningsloven, der kan have en mere generel og bred interesse for fjernvarmesektoren. Det er derfor i denne sag hensigtsmæssigt at give en generel og foreløbig udtalelse, i form af en ikke-bindende, vejledende udtalelse, i anledning af henvendelserne. Udfaldet af en eventuel sag, som Forsyningstilsynet senere måtte behandle og afgøre, kan således få et andet udfald.

Fælles for forespørgslerne er fortolkningen af varmemforsyningslovens prisbestemmelser i relation til køb af el- og bionaturgascertifikater/-oprindelsesgarantier i forbindelse med produktion og levering af fjernvarmen.

Forespørgslerne drejer sig endvidere om allokering af fjernvarmeproduktionen fra den enkelte varmemforsyningsvirksomheds forskellige anlæg til fjernvarmekunderne, herunder hvorvidt varmemforsyningslovens prisdifferentieringsbestemmelse kan finde anvendelse over for fjernvarmekunder, der efterspørger fjernvarme produceret på grøn energi.

I en konkret forespørgsel lægges det til grund, at varmemforsyningslovens § 20, stk. 1 skal fortolkes i overensstemmelse med formålsbestemmelsen i varmemforsyningslovens

§ 1. Det vil sige, at meromkostninger til køb af certifikater eller mere CO<sub>2</sub>-neutrale energikilder ud fra en formålsfortolkning vil være nødvendige omkostninger i varmforsyningslovens forstand.

Dette begrundes med, at disse omkostninger i højere grad end alternativer formindsker energiforsyningsafhængigheden af fossile brændsler og derfor i konkrete tilfælde vil være samfundsøkonomisk fordelagtige.

Om prisdifferentieringsbestemmelsens anvendelse er det tanken, at varmforsyningsvirksomheder kan tilbydes kunder, der måtte ønske det, fjernvarme til en pris, der indeholder et tillæg for produktion og køb af grøn energi.

Forespørgslerne omhandler i det væsentligste køb af certifikater, altså oprindelsesgarantier eller beviser, der vedrører en bestemt fysisk energiproduktion produceret ud fra en bestemt teknologi. Det lægges til grund i forespørgslerne, at omkostninger til køb af certifikater, altså køb af certifikater for grøn biogas og elcertifikater, kan sidestilles med køb af fysisk grøn energi, altså fysisk elektricitet og fysisk biogas.

## Offentlig høring

Udkast til vejledende udtalelse blev sendt i offentlig høring den 19. november 2020 på Forsyningstilsynets hjemmeside. Der var frist for afgivelse af høringssvar den 10. december 2020.

Forsyningstilsynet havde ved fristen for afgivelse af høringssvar den 10. december 2020 modtaget høringssvar fra Centrankommunernes Transmissionsselskab, Dansk Energi, Ørsted, Danmarks Almene Boliger og Dansk Fjernvarme.

Dansk Energi, Ørsted og Danmarks Almene Boliger udtrykker generelt enighed i udtalelsen, herunder at adgangen til at indregne omkostninger til køb af grønne certifikater må afvente klima-, energi- og forsyningsministerens eventuelle nærmere regler herfor.

Dansk Fjernvarme er derimod ikke enig i Forsyningstilsynets fortolkning af retsgrundlaget for den vejledende udtalelse. Centrankommunernes Transmissionsselskab udtrykker her enighed med Dansk Fjernvarme.

Centrankommunernes Transmissionsselskab, Dansk Energi, Ørsted og Dansk Fjernvarme, opfordrer Forsyningstilsynet til at rette henvendelse til klima-, energi- og forsyningsministeren med henblik på at skabe mulighed for indregning af omkostninger til køb af grønne certifikater.

Danmarks Almene Boliger oplyser, at over 90 pct. af Danmarks godt 600.000 almene boliger modtager fjernvarme. Danmarks Almene Boliger efterlyser fjernvarme til lavest mulige priser samt perspektiver for reel grøn omstilling for fjernvarmen.

Dansk Energi og Dansk Fjernvarme rejser herudover en række konkrete problemstillinger, som omtales nærmere i det følgende.

Dansk Energi mener, at handel med certifikater skal ske i overensstemmelse med Forbrugerombudsmandens retningslinjer.

Det er umiddelbart vurderingen, at forslaget fra Dansk Energi falder uden for Forsyningstilsynets kompetence, jf. varmemforsyningslovens § 21, stk. 4. Dansk Energi opfordres til at rette henvendelse om forslaget til Forbrugerombudsmanden.

Dansk Fjernvarme (og Centralkommunernes Transmissionsselskab) er ikke enig i Forsyningstilsynets fortolkning af retsgrundlaget for den vejledende udtalelse. Dansk Fjernvarme bemærker, at der er opstillet et system i EU-retten med oprindelsesgarantier. Dansk Fjernvarme er af den overbevisning, at køb af et bestemt grønt el- eller gasprodukt med certifikat skal betragtes på samme måde som en erhvervelse af fysisk grøn energi. Dansk Fjernvarme er ikke enig i, at "grøn strøm" i lovbemærkningerne som værende begrænset til "fysisk leveret grøn strøm".

Forsyningstilsynet bemærker hertil, at i varmemforsyningsloven gælder princippet om nødvendige omkostninger, efter hvilket kun omkostninger, der er nødvendige for leveringen af fjernvarmen, kan indregnes. Nødvendighedsprincippet suppleres med beføjelser til klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte regler for omkostninger, der derudover kan indregnes i priserne for fjernvarmen, herunder regler for grøn energi, der ikke falder ind under nødvendighedsprincippet. Se hertil nærmere i afsnittet om retsgrundlaget mv.

Forsyningstilsynet er opmærksom på regler mv. i medfør af VE-direktivet.

Forsyningstilsynet henviser i den forbindelse til det lovforslag, som er blevet sendt i høring af Energistyrelsen i oktober-november 2020 vedrørende forslag til lov om ændring af lov om fremme af vedvarende energi, biobrændstofloven, lov om naturgasforsyning og forskellige andre love, som bl.a. implementerer dele af VE-direktivet.

<https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/64455>

Det omtalte lovforslag indfører, som Forsyningstilsynet læser det, alene en ordning om, at administrative omkostninger til oprindelsesgarantier for energi til varme fra vedvarende energikilder i medfør af VE-direktivet, kan indregnes i varmepriserne. Lovforslaget beskæftiger sig ikke med spørgsmålet om, hvorvidt varmemforsyningslovens § 20, stk. 1 forudsætter levering af fysisk energi eller om øvrige omkostninger forbundet med certificering kan indregnes.

Ifølge Dansk Fjernvarme er følgende bemærkning på side 10 i vejledningens høringsudkast for snæver: "Formålsbestemmelsens miljødél er derfor efter Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering rettet mod landets varmemforsyningsplanlægning, og ikke den løbende finansiering af de af § 20, stk. 1, omfattede virksomheders drift."

Dansk Fjernvarme mener, at varmemforsyningsplanlægningen og det efterfølgende indkøb af energi til driften af produktionsanlæggene ikke kan adskilles. Der ligger i varmemplanlægningen en tilskyndelse til grøn omstilling. Derfor bør grønne omkostninger kunne indregnes.

Forsyningstilsynet bemærker, at grønne omkostninger kan indregnes. Enten efter varmemforsyningslovens § 20, stk. 1 eller § 20, stk. 2, jf. nærmere i de følgende afsnit.

De modtagende høringssvar har således ikke givet anledning til ændringer i forhold til den version, som blev sendt i høring. Dog er der foretaget mindre væsentlige præciseringer og korrektur mv.

Forsyningstilsynet har, blandt andet i lyset af de indkomne høringssvar, besluttet at rette henvendelse til klima-, energi- og forsyningsministeren med henblik på, at gøre ministeren opmærksom på Forsyningstilsynets udgangspunkt for administration af de nuværende regler om indregning af omkostninger til køb af grønne certifikater, jf. varmemforsyningslovens § 20, stk. 2.

## Orientering om offentliggørelse af udtalelse

Den vejledende udtalelse vil blive offentliggjort på Forsyningstilsynets hjemmeside [www.forsyningstilsynet.dk](http://www.forsyningstilsynet.dk)

## Retsgrundlag

### Varmeforsyningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1215 af 14. august 2020

#### Varmeforsyningslovens § 1: Formålsbestemmelsen i varmemforsyningsloven:

§ 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 energiforsyningsafhængigheden af fossile brændsler.

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

Uddrag af lovforslag nr. 154 af 28. maj 2010 (vedr. ændring af § 1, fremgår af lovforslag nr. 154 af 28. maj 2010):

"I bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmemforsyningsanlæg (projektbekendtgørelsen) samt de samfundsøkonomiske analyser er samfundsøkonomien, i overensstemmelse med formålsbestemmelsens hensigt, det overordnede kriterium, hvori der indgår forskellige hensyn, som f.eks. miljømæssige hensyn. Det er ikke meningen, at de forskellige elementer, der indgår i de samfundsøkonomiske analyser, vægtes hver for sig mod det samfundsøkonomiske resultat således, at f.eks. miljømæssige hensyn eller fortrængningen af fossile brændsler vægtes tungere end det samfundsøkonomiske hensyn. Den samfundsøkonomiske analyse udgør nemlig allerede en samlet vurdering af de miljømæssige og økonomiske aspekter ved et givent projekt.

Formålsbestemmelsens nye ordlyd fra 1990 har imidlertid medført, at der i konkrete sager er opstået uklarhed om, hvordan de miljømæssige forhold indgår i den samfundsøkonomiske vurdering af et projekt. Formålsbestemmelsens ordlyd kan nemlig, i modsætning til det, som følger af bemærkningerne, give det indtryk, at samfundsøkonomi og effekter på miljøet skal vurderes hver for sig. Dette har medført, at der er opstået tvivl om, hvorvidt

reguleringen i den nævnte bekendtgørelse og de samfundsøkonomiske analyser var i overensstemmelse med varmforsyningslovens formålsbestemmelse. Det fremgår af Energiklagenævnets praksis, som er stadfæstet af domstolene, at de to hovedhensyn, der nævnes i § 1, stk. 1, samfundsøkonomi og miljø, er ligestillede hovedhensyn. Konklusionen i de pågældende sager er, at lovens § 1 skal forstås således, at den samlet set mest fordelagtige løsning skal vælges, idet der herved skal lægges afgørende vægt på samfundsøkonomiske og miljømæssige hensyn.

Formålet med den foreslåede ændring er at sikre, at de miljømæssige og forsyningsmæssige forhold indregnes som en del af den samfundsøkonomiske vurdering af varmeprojekter, dvs. i overensstemmelse med formålsbestemmelsens hensigt, som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget af 1990. Det bemærkes, at ordene » inden for disse rammer« i den foreslåede bestemmelse indebærer, at formålet om at formindske energiforsyningsafhængighed af fossile brændsler er underordnet formålet om den mest samfundsøkonomiske anvendelse af energi.”

Det fremgår nærmere af lovbemærkningerne til ændringsforslaget ved ændringen i 2010, at den samfundsøkonomiske anvendelse af energi er det overordnede formål, men at de miljømæssige og forsyningsmæssige forhold indregnes som en del af den samfundsøkonomiske vurdering af varmeprojekter i den forståelse, at formålsbestemmelsen er møntet på samfundets økonomiske og miljømæssige helhed.

Formålsbestemmelsens miljødél er derfor efter Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering rettet mod landets varmforsyningsplanlægning, og ikke den løbende finansiering af de af § 20, stk. 1, omfattede virksomheders drift.

Begrundelsen er, at der i lovbemærkninger alene eksplicit henvises til projektbekendtgørelsen og ”projekter”, som det miljøhensynene skal ses i kontekst til. Der er ingen henvisninger til priskapitlet – kapitel 4 i varmforsyningsloven.

#### Varmeforsyningslovens § 20, stk. 1 og stk. 2: Omkostninger efter henholdsvis stk. 1 og stk. 2:

Varmeforsyningslovens § 20, stk. 1 og stk. 2, står i priskapitlet - kap.4 – og har følgende ordlyd:

”§ 20. Kollektive varmforsyningsanlæg, industrivirksomheder, kraftvarmeanlæg med en eleffekt over 25 MW samt geotermiske anlæg m.v. kan i priserne for levering til det indenlandske marked af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas med det formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand indregne **nødvendige udgifter** til energi, lønninger og andre driftsomkostninger, efterforskning, administration og salg, omkostninger som følge af pålagte offentlige forpligtelser, herunder omkostninger til energispareaktiviteter efter §§ 28 a, 28 b og 29, samt finansieringsudgifter ved fremmedkapital og underskud fra tidligere perioder opstået i forbindelse med etablering og væsentlig udbygning af forsyningssystemerne, jf. dog stk. 7-17 og §§ 20 b og 20 c. 1. pkt. finder tilsvarende anvendelse på levering af opvarmet vand til andre formål fra et centralt kraft-varme-anlæg, jf. § 10, stk. 6, i lov om elforsyning.

Stk. 2. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om, at andre udgifter og omkostninger end de i stk. 1 nævnte kan indregnes i priserne, jf. dog stk. 7. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan endvidere fastsætte regler om indregning i priserne af kompensation ved et projekt til ændring af områdefrænsningen og indregning af driftsmæssige afskrivninger, henlæggelser til nyinvesteringer og med Forsyningstilsynets tiltræden forrentning af indskudskapital. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om, at anlæg, der er nævnt i § 20, stk. 1, er helt eller delvis undtaget fra

regler om indregning af driftsmæssige afskrivninger fastsat efter 2. pkt. Det ses, at § 20, stk. 1, er møntet på den enkelte virksomheds løbende finansiering af den drift, der er omfattet af § 20, stk. 1, mens der i stk. 2, åbnes op for "andre udgifter og omkostninger end de i stk. 1 nævnte". I modsætning til stk. 1, kræves der i stk. 2, at ministeren fastsætter nærmere regler." (Forsyningstilsynets fremhævelse)

§ 20, stk. 1, er efter Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering møntet på den løbende drift. Det fremgår, at varmforsyningsvirksomheder kan indregne nødvendige omkostninger ved leveringen af de, af bestemmelsen, omfattede ydelser.

Yderligere fremgår det af opbygningen af § 20, stk. 1 og 2, at stk.1 i kombination med stk. 2, er udtømmende, fordi det anføres i stk. 2, 1. punktum, at andre udgifter og omkostninger kun kan indregnes i prisen, hvis der er fastsat regler derom.

Nærmere fremgår det af lovbemærkninger L 206 som fremsat 5. april 1979, FT 1979/80, spalte 3417-3472 til ny § 27, stk. 1, (nuværende § 20, stk. 1 og 2) i varmforsyningsloven (senere lov nr. 258 af 8. juni 1979):

"Bestemmelsen fastslår, hvilke omkostninger, der kan indregnes ved beregningen af priser."

[...]

"Klima-, energi- og bygningsministeren kan fastsætte regler om, **at andre udgifter og omkostninger end de i stk. 1 nævnte** kan indregnes i priserne, jf. dog stk. 7." (Forsyningstilsynets fremhævelse)

At opregningen er udtømmende er også lagt til grund i Energiklagenævnets praksis, eksempelvis følgende sag fra Energiklagenævnet: Energiklagenævnets afgørelse af 10. december 2004 (j.nr. 21-92):

Afgørelsen vedrørte forrentning af Københavns Kommunes mellemværende med de kommunale el- bygas- og varme-forsyningsvirksomheder.

Energiklagenævnet udtalte blandt andet, at:

"Skal de kommunale forsyningsvirksomheder kunne indregne omkostningerne til forrentning af deres mellemværende med kommunen i priserne for levering i overensstemmelse med hvile-i-sig-selv princippet må omkostningerne til forrentning være nødvendige, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 1. Nævnet bemærker, at opregningen af omkostninger i varmforsyningslovens § 20, stk. 1, **er udtømmende**." (Forsyningstilsynets fremhævelse)

§ 20, stk.1, efterlader dog rum for fortolkning. I litteraturen nævnes bl.a. herom:

"Selvom opregningen er udtømmende, er de enkelte omkostningselementer angivet med så vage kriterier, **at der er rum for udfyldende fortolkning**, [...]" (Kommenteret Varmeforsyningslov 2018, Mortensen m.fl., Karnov Group, s. 369). (Forsyningstilsynets fremhævelse)

Varmeforsyningsvirksomheder har således en skønsramme, men § 20, stk. 1, forhindrer eksorbitante omkostninger. Det følger f.eks. af Energiklagenævnets afgørelse af 3. marts 2008 (j.nr 21-590):

Afgørelsen vedrørte en klage fra Slagslunde Fjernvarmelaug over E.ON. Varme. I afgørelsen henholdte Energiklagenævnet sig til nævnets udtalelse i afgørelsen fra 4. november 2004 (j.nr. 21-223) og præciserede:

"Nævnet tilføjer dog, at tilsynet har kompetence til at forhindre, **at helt eksorbitante poster** – som klart ligger uden for den **skønssramme, der tilkommer selskabets** organer – indregnes som nødvendige omkostninger. Hjemmelsgrundlaget herfor er varmforsyningslovens § 20, stk. 1." (Forsyningstilsynets fremhævelse)

Der findes herudover en omfattende praksis på varmforsyningslovens § 20, stk. 1 i forhold til omkostningskategorier og nødvendighedsbegrebet, som ikke er medtaget her.

Følgende fremgår af lovforarbejderne (lovforslag nr. 154 af 28. maj 2010) til lov. nr. 622 af 11. juni 2010 vedrørende nyaffatning af § 20, stk. 2:

" ... Ændringen skal **derudover åbne op for indregning af »grønne« omkostninger** i varmeprisen, hvis klima- og energiministeren beslutter sig for at fastsætte regler om det. Det handler om omkostninger, som et forsyningsselskab foretager til at opnå en »grøn« profil. Varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, tillader indregning af nødvendige omkostninger i varmeprisen. I mange tilfælde vil et kollektivt varmforsyningsanlæg have mulighed for at vælge klima- og miljøvenlige varer og tjenesteydelser. Betingelsen om, at omkostninger skal være nødvendige, betyder ikke nødvendigvis, at det billigste tilbud skal vælges. En forsyningsvirksomhed vil således f.eks. have mulighed for at købe miljøvenlige firmabiler og at bruge grøn strøm, selv om disse varer kan fås billigere i den ikke-grønne udgave. Ved fastsættelsen af nærmere regler kan det tydeliggøres, i hvilket omfang såkaldte »grønne« omkostninger kan indregnes i varmeprisen... "

.....

"Som ovenstående viser, kortlægger Energitilsynets og Energistyrelsens sagsbehandling til tider omkostninger, som det er sagligt at indregne i varmeprisen, men som ikke indgår i den nuværende regulering. Det kan ikke udelukkes, at udviklingen m.v. kan vise, at øvrige præciseringer er nødvendige. I stedet for blot at ændre lovbestemmelsen, så de konstaterede problemstillinger håndteres, foreslås det derfor, at ministeren gives hjemmel til at fastsætte regler om andre udgifter og omkostninger end de i lovens § 20, stk. 1, nævnte, som kan indregnes i varmepriserne. I anledning af høringssvarene vil muligheden for at fastsætte regler om compensation ved konvertering imidlertid blive nævnt eksplicit i den foreslåede bestemmelse. Der vil ved regelfastsættelsen blive lagt vægt på, at omkostningerne, for at kunne blive indregnet i priserne, **som regel** skal være nødvendige. Da det er Energitilsynet, som er tillagt beføjelsen til at bedømme, om en omkostning er nødvendig efter varmforsyningsloven, vil hjemmelbestemmelsen som udgangspunkt blive udnyttet på grundlag af en indstilling fra Energitilsynet." (Forsyningstilsynets fremhævelse)

Det følger således af lovbemærkningerne, at der efter § 20, stk. 2 er mulighed for, at ministeren, ved bekendtgørelse, kan "åbne op" for indregning af omkostninger til køb af grøn energi eller grønne omkostninger i fjernvarmeprisen, hvis klima- og energiministeren beslutter sig for at fastsætte regler om det.

"Åbne op" må efter Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering rent sprogligt betyde, at muligheden for indregning af omkostninger til køb af grøn energi i et vist omfang er lukket/begrænset efter § 20, stk. 1.

Det fremgår dog af lovbemærkningerne, at:

"- I mange tilfælde vil et kollektivt varmforsyningsanlæg have mulighed for at vælge klima- og miljøvenlige varer og tjenesteydelser." og:



-” Betingelsen om, at omkostninger skal være nødvendige, betyder ikke nødvendigvis, at det billigste tilbud skal vælges. En forsyningsvirksomhed vil **således f.eks. have mulighed for at købe miljøvenlige firmabiler og at bruge grøn strøm**, selv om disse varer kan fås billigere i den ikke-grønne udgave. Ved fastsættelsen af nærmere regler kan det tydeliggøres, i hvilket omfang såkaldte »grønne« omkostninger kan indregnes.” (Forsyningstilsynets fremhævelse)

Som det ses i lovbemærkningerne nævnes ”miljøvenlige firmabiler” og ”grøn strøm”.

De i lovbemærkninger nævnte eksempler ”firmabiler” og ”grøn strøm,” er omkostninger, som kan indregnes efter stk. 1, efter en konkret vurdering. Her er der tale om ”energi” og ”andre driftsomkostninger”. Se hertil ordlyden af varmforsyningslovens § 20, stk. 1.

Efter lovbemærkningerne handler det efter stk. 2, om omkostninger, som en varmforsyningsvirksomhed foretager til at opnå en ”...»grøn« profil...”. De omkostninger, som kan indregnes efter stk. 2, er efter Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering således de omkostninger, som ikke kan indregnes efter en fortolkning af stk. 1.

Det bemærkes, at der i lovbemærkninger ikke findes en definition på hverken: ”grønne” omkostninger eller ”grøn profil”.

Som det ses af ordlyden af lovbemærkninger til stk. 2, kan ”unødvendige omkostninger” indregnes efter stk. 2. Det følger nemlig af formuleringen i lovbemærkningerne, citeret ovenfor, at udgifterne: ”..., som regel skal være nødvendige...”. Altså når klima-, energi- og forsyningsministeren fastsætter nærmere regler efter stk. 2, kan ministeren undtagelsesvist fastsætte regler om unødvendige grønne omkostninger.

I modsætning hertil følger det direkte af bestemmelsen i § 20, stk. 1, at kun ”nødvendige omkostninger” kan indregnes. Det er Forsyningstilsynet bundet af. Men som det også fremgår af Energiklagenævnets praksis, så har varmforsyningsvirksomhederne en skønramme.

Klima-, energi- og forsyningsministeren har således mulighed for at fastsætte regler om indregning af omkostninger til køb af grøn energi i fjernvarmepriserne efter stk. 2, som ikke kan rummes inden for § 20, stk. 1, bl.a. i situationer, hvor nødvendighedskravet ikke er opfyldt.

#### Varmeforsyningslovens § 20, stk. 5: Prisdifferentiering:

**”§ 20, stk. 5.** Virksomheder, der leverer ydelser omfattet af stk. 1, kan fastsætte forskellige priser til enkelte forbrugere, grupper af forbrugere og geografiske områder. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om priser i forbindelse med tilslutning af ejendomme til et kollektivt varmforsyningsanlæg.”

Af de oprindelige bemærkninger til bestemmelsen, da den blev indsat i loven ved lov nr. 308 af 9. juni 1982), fremgår følgende:

”Prisdifferentiering forudsættes anvendt efter rimelige økonomiske principper.”

Af bemærkningerne til ændring af bestemmelsen ved lov nr. 451 af 31. maj 2000, fremgår det, at bestemmelsen i § 20, stk. 5, 1. pkt. er flyttet af redaktionelle grunde:

”Det præciseres dog, at det er anlæggene, der har kompetencen til at differentiere i prisfastsættelsen, som forudsættes at ske efter objektive og ikkediskriminerende kriterier.”

Af de almindelige bemærkninger til lov nr. 745 af 1. juni 2015 (afsnit 2.1.3.1), som ændrede bestemmelsen om prisdifferentiering fremgår det, at prisforskellen skal være omkostningsbestemt:

”Varmeforsyningslovens § 20, stk. 5, indeholder muligheden for at prisdifferentiere mellem forbrugergrupper eller geografiske områder. Det betyder, at der må opkræves forskellige priser fra grupper af rumvarmeforbrugere, f.eks. forbrugere i boligforeninger og parcelhuse, eller i geografiske områder, f.eks. i forbindelse med fusioner. Prisdifferentieringen skal være omkostningsbestemt. Prisforskellen skal således kunne begrundes i, at levering til en forbrugergruppe eller et geografiske område påfører værket mindre omkostninger end en anden gruppe eller et andet område.”

#### Varmeforsyningslovens § 21, stk. 4: Forsyningstilsynets indgrebsbeføjelse:

”§ 21, stk. 4. Finder Forsyningstilsynet, at tariffer, omkostningsfordeling på anlæg med forenet produktion eller andre betingelser er urimelige eller i strid med bestemmelserne i §§ 20, 20 b eller 20 c, § 28 b, stk. 4, eller regler udstedt i henhold til loven, giver tilsynet, såfremt forholdet ikke gennem forhandling kan bringes til ophør, pålæg om ændring af tariffer, omkostningsfordeling på anlæg med forenet produktion eller betingelser, jf. dog stk. 6.”

Forsyningstilsynets kompetence på varmeområdet er reguleret i varmforsyningslovens § 21, stk. 4. Forsyningstilsynet kan f.eks. gribe ind, hvis priser (tariffer) er urimelige eller i strid med bestemmelserne i § 20.

## **Forsyningstilsynets vejledende udtalelse**

### **Indledning**

Efter Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering udspringer den miljømæssige opgave på varmeområdet af varmforsyningslovens formålsbestemmelse i lovens § 1, der blev ændret i 2010.

Det fremgår nærmere af bemærkningerne til ændringsforslaget, at den samfundsøkonomiske anvendelse af energi er det overordnede formål, men at de miljømæssige og forsyningsmæssige forhold indregnes som en del af den samfundsøkonomiske vurdering af varmeprojekter i den forståelse, at formålsbestemmelsen er møntet på samfundets økonomiske og miljømæssige helhed.

Formålsbestemmelsen er - som Forsyningstilsynet ser det - derfor rettet mod landets varmeplanlægning, og ikke den løbende finansiering af de af § 20, stk. 1, omfattede virksomheders drift. Det er derfor Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering, at formålsbestemmelsen ikke kan begrunde, at omkostninger til køb af grøn energi kan indregnes i priserne efter § 20, stk. 1, udover hvad der er besluttet i medfør af varmeplanlægningen.

Varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, ser Forsyningstilsynet som værende møntet på den enkelte virksomheds løbende finansiering af den drift, der er omfattet af § 20, stk. 1.

Efter ordlyden af varmforsyningslovens § 20, stk. 1 kan der i varmepriserne indregnes " ... nødvendige udgifter til energi, lønninger og andre driftsomkostninger, efterforskning, administration og salg, omkostninger som.....".

Det følger af bestemmelsen, at udgiften skal være "nødvendig" og omkostningsarten kan bl.a. være "energi".

En nødvendig omkostning efter § 20 vil kunne være fysisk køb af energi. Køb af fysisk (grøn) energi kræver, at køberen har ledningsforbindelse til produktionsanlægget.

Typisk erhverver køberen af et certifikat - f.eks. et elcertifikat eller et biogascertifikat - et bevis på, at der et sted vil blive produceret fysisk grøn energi til nettet svarende til den angivne mængde i certifikatet, eller at der på et tidspunkt vil blive etableret et anlæg til produktion af grøn energi. Der eksisterer eller vil formentlig blive udviklet flere typer certifikater, ligesom der findes mange forskellige former for elprodukter i elmarkedet.

Det kan efter Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering ikke være hensigten med § 20, stk.1, og dermed princippet om nødvendige omkostninger, at varmforsyningsvirksomheder kan indregne eksempelvis omkostningerne til køb af el- og bionaturgascertifikater i fjernvarmepriserne, når købet ikke er koblet sammen med levering af fysisk energi. Udgifterne er ikke "nødvendige" for at kunne levere fjernvarme. Varmeforsyningsvirksomhedens motiver i forhold til overvejelser om en grøn profil eller lignende ændrer efter Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering ikke denne vurdering.

Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering understøttes af, at klima-, energi- og forsyningsministeren efter varmforsyningslovens § 20, stk. 2, har mulighed for at udarbejde nærmere regler om omkostninger, der kan indregnes i varmeprisen ud over de i § 20, stk. 1, nævnte. Der henvises i lovbemærkningerne til § 20, stk. 2, bl.a. til grønne omkostninger.

Det er Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering, at indkøb og indregning af omkostninger til køb af grøn energi for så vidt angår certifikater, forudsætter, at klima-, energi- og forsyningsministeren fastsætter nærmere regler på området. Der er endnu ikke fastsat nærmere regler, efter § 20, stk. 2, på området for omkostninger til grøn energi.

Prisdifferentieringsbestemmelsen i varmforsyningslovens § 20, stk. 5, giver varmforsyningsvirksomhederne mulighed for, uden forelæggelse for Forsyningstilsynet, at differentiere fjernvarmepriserne over for enkelte forbrugere, grupper af forbrugere eller hele forsyningsområder. Efter Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering ændrer bestemmelsen ikke på, hvilke omkostninger, der efter lovens § 20, stk.1 og 2, kan indregnes i fjernvarmepriserne.

**Uddybende om varmforsyningslovens § 20, stk. 1 og 2 og omkostninger til køb af grøn energi:**

Der kan indregnes nødvendige omkostninger i priserne på fjernvarmen efter varmforsyningslovens § 20, stk. 1.

Varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, er udtømmende, idet bestemmelsen på arts- og funktionsniveau angiver hvilke omkostninger, der kan indregnes i priserne for fjernvarmen fra de enkelte virksomheder omfattet af varmforsyningslovens prisbestemmelser. Dog er der under de enkelte omkostningsarter og -funktioner plads til skøn. F.eks. hvad dækker omkostningskategorien "andre driftsomkostninger", som fremgår af bestemmelsen, eksempelvis over? Det spørgsmål tager Forsyningstilsynet stilling til fra sag til sag.

Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering er, at køb af brændsel, herunder køb af gas og elektricitet, til en højere pris end nødvendigt til drift af varmforsyningsvirksomheder, ikke uden konkret stillingtagen er nødvendige omkostninger i varmforsyningslovens forstand.

Spørgsmålet er, om en varmforsyningsvirksomhed kan købe fysisk brændsel m.v. i form af grøn el og grøn gas til en højere pris, og indregne meromkostningerne i priserne.

Til spørgsmålet hører, at de med indkøbet forbundne omkostninger, der er nødvendige og herudover tilfældigvis er grønne, godt kan indregnes i priserne på fjernvarmen.

En varmforsyningsvirksomhed vil således f.eks. have mulighed for at købe miljøvenlige biler eller fysisk leveret grøn strøm. Det afgørende, efter varmforsyningslovens § 20, stk. 1, er om bilen eller den fysiske energi er en "nødvendig omkostning".

Det har ingen betydning i relation til varmforsyningslovens § 20, stk. 1, om bilen eller energien tilmed er grøn. Set ud fra klimamæssige hensyn er det godt, at f.eks. strømmen er grøn. Spørgsmålet om omkostningen er grøn eller ikke grøn er imidlertid uvedkommende for varmforsyningslovens § 20, stk. 1. Vurderinger efter varmforsyningsloven hviler på omkostningens nødvendighed.

Hvad angår certifikater er Forsyningstilsynet af den umiddelbare vurdering, at den grønne omstilling er en samfundsopgave at løfte, og at der er forskel på den bagvedliggende fysiske grønne energi og de certifikater, der af forskellige årsager og med forskelligt indhold udstedes og handles på markederne for sådanne certifikater.

Der er som nævnt oven for efter § 20, stk. 2 mulighed for, at klima-, energi- og forsyningsministeren ved bekendtgørelse, kan: "... åbne op for indregning af »grønne« omkostninger i varmeprisen ...", hvis ministeren beslutter sig for at fastsætte regler om det.

De omkostninger, som kan indregnes efter stk. 2, er således de omkostninger, som ikke umiddelbart kan indregnes efter en fortolkning af stk. 1. Ellers vil der ikke være tale om at "åbne op".

Altså visse omkostninger til køb af grøn energi er omfattet af stk. 2 og ikke stk. 1. Efter stk. 2 har alene klima-, energi- og forsyningsministeren kompetence (og ikke Forsyningstilsynet). Folketinget har således signaleret, at visse omkostninger til køb af grøn energi er klima-, energi- og forsyningsministeren ressort.

Stk. 2, omhandler omkostninger, som det fremgår af bemærkningerne, med det formål at "opnå en grøn profil". Det er Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering, at omkostninger forbundet med køb af certifikater vil være omfattet af stk. 2.

Opsummerende angiver varmforsyningslovens § 20, stk. 1, maksimalt hvad fjernvarmeprisen må fastsættes til. Denne maksimale grænse kan varmforsyningsvirksomhederne ikke prismæssigt overskride. § 20, stk. 1, er ikke til hinder for, at varmforsyningsvirksomhederne indregner omkostninger til køb af biogas eller anden fysisk grøn energi i fjernvarmepriserne. Betingelsen er, at omkostningen er nødvendig. Efter stk. 2, er fastsættelse af de nærmere regler for indregning af omkostninger herudover i fjernvarmepriserne til køb af grøn energi mv. en mulighed, som klima-, energi- og forsyningsministeren har.

### **Uddybende om varmforsyningslovens § 20, stk. 5**

Prisdifferentieringsbestemmelsen giver som anført varmforsyningsvirksomhederne mulighed for at fastsætte forskellige priser over for enkeltforbrugere, grupper af forbrugere eller hele forsyningsområder.

Prisfastsættelsen hos varmforsyningsvirksomhederne har altid været forstået ud fra en gennemsnitsbetragtning af omkostninger for virksomhedernes forskellige anlæg.

Gennemsnitsbetragtning vil sige, at varmforsyningsvirksomhederne i deres geografisk afgrænsede forsyningsområder fastsætter priserne ud fra en gennemsnitsbetragtning uden hensyn til, hvilke fysiske anlæg, der producerer fjernvarmen, og hvilke ledningsnet, der fører fjernvarmen frem til de enkelte fjernvarmebrugere. De enkelte fysiske anlæg er opført efter beslutningskriterier i henhold til regler i varmeplanlægningen.

En prisdifferentiering mellem enkeltforbrugere, forbrugergrupper eller hele forsyningsområder sker på betingelse af, at den er omkostningsbegrundet, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 1.

Det kræver ikke Forsyningstilsynets godkendelse at prisdifferentiere. § 20, stk. 5, er en "kan-bestemmelse" dvs. en mulighed varmforsyningsvirksomhederne kan vælge at benytte, men Forsyningstilsynet kan efter lovens § 21, stk. 4, gribe ind, hvis prisdifferentieringen medfører urimelige virkninger, eller hvis differentieringen er sket i strid med prisbestemmelserne.

Det er varmforsyningsvirksomhedernes beslutning af prisdifferentiere, ikke kundernes, og varmforsyningsvirksomhederne har i § 20, stk. 1, et retskrav på at få dækket de nødvendige omkostninger hos kunderne. Prisdifferentieringsbestemmelsen er møntet på at håndtere de behov, som varmforsyningsvirksomhederne måtte have i den henseende for at få dækket de nødvendige omkostninger.

Prisdifferentieringsbestemmelsen ændrer ikke på, at det alene er nødvendige omkostninger, der kan indregnes i priserne fra varmforsyningsvirksomhederne. Det kan kundernes eventuelle ønsker om køb af fjernvarme produceret på grøn energi, herunder f.eks. et ønske om at erhverve grønne certifikater sammen med fjernvarmeleverancen, efter Forsyningstilsynets umiddelbare vurdering ikke ændre på.

Anvendes der i et produktionsanlæg fysisk grøn energi, eksempelvis ledningsbunden biogas fra det nærliggende biogasanlæg, vil det være i overensstemmelse med prisdifferentieringsbestemmelsen at opkræve omkostningerne til produktionen af fjernvarmen hos de enkeltkunder, grupper af kunder eller hele forsyningsområder, der aftager fjernvarmen fra produktionsanlægget.

Opsummerende har varmforsyningsvirksomhederne ikke mulighed for - selv med forbrugernes accept - at opkræve en pris, der ligger ud over prisen opgjort på grundlag af de nødvendige omkostninger efter varmforsyningslovens § 20, stk. 1. Det ændrer varmforsyningslovens § 20, stk. 5, ikke på.