

Opdateret vurdering efter vejledende udtalelse.

Dato: 31. maj 2024

I forbindelse med projektet "*Lokalvarme i Hovedstadsregionen*" har Region Hovedstaden fået udarbejdet to notater ved Kammeradvokaten, hvor de har haft til opgave at vurdere termonets status ift. Varmeforsyningsloven, samt hvilke risici og mulige konsekvenser der gør sig gældende, hvis forsyningsselskaber og kommuner vælger at arbejde videre med termonet-projekter under varmforsyningslovens rammer, og teknologien efterfølgende viser sig ikke at være omfattet af loven.

Konklusionen i notaterne var, at kommunalbestyrelserne i sådant et scenarie risikerede påtale fra ankestyrelsen, men at eventuelle lån udstedt med kommunegaranti ikke ville være i risiko for at blive annulleret.

I forlængelse af udgivelsen af de to notater, er Energistyrelsen den 8. maj 2024 kommet med en ny vejledende udtalelse, hvor de fastslår at deres tolkning fortsat er, at termonet ikke falder ind under varmforsyningslovens rammer.

Notaterne, samt den vejledende udtalelse var omdrejningspunkt på et Q&A-webinar d. 24. maj 2024, som var arrangeret i samarbejde med Termonet Danmark. Her gav Kammeradvokatens deres anbefaling, ift. hvordan kommunerne burde forholde sig til den nye udtalelse. Det tilrådes, at selvom det er en vejledende udtalelse og altså ikke juridisk bindende, så vil det være mere risikabelt end tidligere at stille kommunegaranti til termonet-projekter, da såvel ankestyrelse som domstole med stor sandsynlighed vil ligge vægt på udgivelsen af denne nye vejledende udtalelse.

For de kommuner, som har haft ønske om at gå videre med termonet-projekter, inden der ligger formel juridisk afklaring, er denne nye vurdering vigtig at forholde sig til.

Læs det efterfølgende notat her:

[Opfølgning til notat om de juridiske rammer for etablering af termonet](#)

Læs den vejledende udtalelse fra Energistyrelsen her:

[Supplerende vejledende udtalelse – garantistillelse for termonet projekter](#)

Notat om de juridiske rammer for etablering af termonet

1. INDLEDNING OG KONKLUSION

I forbindelse med projektet ”Lokalvarme i Hovedstadsregionen” har Region Hovedstaden (herefter ”RH”) bedt os vurdere, hvilken procesrisiko der vil være ved, at kommuner stiller kommunegaranti og lånefinansiering hos KommuneKredit for et forbrugerejet A.M.B.A. (andelsforening med begrænset ansvar), som ønsker at etablere termonet.

I den forbindelse har RH bedt os vurdere, om et termonet kan anses for en kollektiv varmforsyning i varmforsyningslovens forstand. Hvis det ikke er tilfældet, ønsker RH en vurdering af, om en dispensation efter varmforsyningslovens § 2 g vil kunne opnås, samt om der eksisterer et andet hjemmelsgrundlag, der gør det muligt at opnå kommunegaranti og lånefinansiering hos KommuneKredit.

Det er vores vurdering, at:

Hjemmelsgrundlag i varmforsyningsloven

- Det fremgår ikke klart af hverken varmforsyningslovens ordlyd eller forarbejder, om termonet kan anses som et kollektivt varmforsyningsanlæg i varmforsyningslovens forstand, og Energistyrelsen har gennem årene haft forskellige vurderinger af spørgsmålet.
- Lige nu pågår en politisk proces med henblik på at beslutte, hvordan reguleringen af termonet bedst håndteres i lovgivningen, herunder om termonet skal omfattes af varmforsyningsloven, fordi det må anses for et kollektivt varmforsyningsanlæg i varmforsyningslovens forstand. Det er forventningen, at en beslutning herom skal udmøntes i en ændring af varmforsyningsloven, så det klart fremgår af loven, om termonet er et kollektivt varmforsyningsanlæg.

Andet hjemmelsgrundlag end varmemforsyningsloven

- En kommune kan ikke stille garanti for forbrugerejede A.M.B.A.'ers finansiering, etablering og drift af termonet, hvis ikke termonet udgør et kollektivt varmemforsyningsanlæg i varmemforsyningslovens forstand. Det vil derfor være forbundet med en betydelig procesrisiko at udrulle et koncept, hvor kommuner stiller garanti for forbrugerejede A.M.B.A.'ers finansiering, etablering og drift af termonet, da dette i så fald skal ske i tillid til et bestemt udfald af nogle politiske beslutninger, som det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at forudsige udfaldet af. Der henvises til afsnit 4.1 nedenfor for en uddybning af vores vurdering vedrørende procesrisikoen for at stille kommunegaranti.
- Reglerne i varmemforsyningsloven har derimod ikke betydning for, om kommercielle eller forbrugerejede fjernvarmeselskaber må anlægge og drive termonet. For sådanne selskaber vil det at være omfattet af varmemforsyningsloven dog have den betydning, at de underlægges krav om godkendelse og prisregulering efter varmemforsyningslovens regler.

Dispensation

- Bestemmelsen i varmemforsyningslovens § 2 g, stk. 2, giver klima-, energi- og forsyningsministeren hjemmel til at dispensere fra betingelserne for kommuners varetægelse af varmemforsyningsvirksomhed og dertil tilknyttet virksomhed og for garantistillelse, hvis særlige hensyn tilsiger det.
- Hverken bestemmelsens ordlyd eller forarbejder er til hinder for, at man kan opnå dispensation ved termonet, og det vil derfor være muligt for RH/kommunerne at søge om dispensation efter bestemmelsen.
- Vi skal dog pege på, at spørgsmålet om dispensation formentlig vil være forbundet med de ovenfor anførte politiske drøftelser om, hvordan termonet skal reguleres i dansk ret. Da det på nuværende tidspunkt forekommer ganske vanskeligt at forudsige udfaldet af de politiske drøftelser, herunder hvilken håndtering af dispensationsadgangen, man politisk finder mest hensigtsmæssig, er det ikke muligt at forudsige forventningerne til, at en kommune kan få dispensation for termonet efter varmemforsyningslovens § 2 g, stk. 2.

2. PROJEKT "LOKALVARME I HOVEDSTADSREGIONEN"

Region Hovedstaden, Gate 21 og en række kommuner arbejder i projektet "Lokalvarme i Hovedstadsregionen" for, at borgere uden mulighed for fjernvarme lettere skal kunne etablere en fælles lokal og grøn varmeløsning.

Projektet skal hjælpe kommuner, forsyningsselskaber og borgere uden for fjernvarmeområder gennem den teknik og lovgivning, som skal håndteres, før f.eks. en landsby kan få en fælles skræddersyet og grøn varmeløsning. En fælles varmeløsning kan f.eks. være termonet, som er en varmepumpebaseret fællesløsning, der kan etableres i områder, hvor traditionel fjernvarme ikke er rentabel.¹

Ved et traditionelt termonet bliver jordvarmt vand ført via uisolerede rør ud til husstandene, hvorefter det bliver varmet op med en varmepumpeenhed. I et termonet kommer varmen således fra den varmeenergi, der konstant findes i jorden. Energien overføres direkte fra jorden til et væske-/vandsystem i rørene og sendes ud i boligerne gennem et røret med en temperatur på 8 °C. I hver bolig findes en varmepumpe, der bruger energien i væsken til at producere varmt vand til radiatorer og vandhaner.²

I kombination med varmepumper kan et termonet således levere varme og varmt brugsvand.

RH har oplyst, at de anlæg, der tages udgangspunkt i ved projekt "Lokalvarme i Hovedstadsregionen", har en varmekapacitet over 0,25 MW.

RH har desuden oplyst, at ejerskabsstrukturen i projektet enten vil være en situation, hvor varmepumperne er ejet af den enkelte husstand, mens fællesanlæg er ejet af en juridisk enhed i form af et forbrugerejet A.M.B.A eller lokal forsyning, eller en situation hvor ejerskabet af både jordvarmepumper og fællesanlæg ligger i samme juridiske enhed.³

3. RETSGRUNDLAG

3.1 Varmeforsyningsloven

Følgende fremgår af § 2, stk. 1 og 2, under kapitel 1 om formål og definition, i lovbekendtgørelse nr. 2068 af 16. november 2021 om varmforsyning (herefter "varmforsyningsloven"):

¹ Link til projektet: <https://www.regionh.dk/til-fagfolk/Klima-og-miljoe/en-groen-region/Energiomstilling/Sider/Lokalvarme-i-Hovedstadsregionen.aspx>

² Som oplyst af Region Hovedstaden i notat fremsendt ved mail af 23. november 2023, som vi har lagt til grund.

³ Som oplyst af Region Hovedstaden i notat fremsendt ved mail af 23. november 2023.

”§ 2. Ved kollektive varmforsyningsanlæg forstås virksomhed, der driver følgende anlæg med det formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand, jf. dog stk. 2:

- 1) Anlæg til produktion og fremføring af andre brændbare gasarter end naturgas.
- 2) Anlæg til fremføring af opvarmet vand eller damp fra kraftvarmewærker, affaldsforbrændingsanlæg, industrivirksomheder, geotermiske anlæg mv.
- 3) Varmeproduktionsanlæg, herunder solvarmeanlæg affaldsforbrændingsanlæg m.v. og varmepumper til kombineret produktion af varme og køling, samt kraftvarmeanlæg med en eleffekt på 25 MW eller derunder.
- 4) Blokvarmecentraler, herunder kraftvarmecentraler med en eleffekt på 25 MW eller derunder.

Stk. 2. Kollektive varmforsyningsanlæg som nævnt i stk. 1 omfatter ikke anlæg til produktion af opvarmet vand, damp eller gas, der har en varmekapacitet på under 0,25 MW, eller anlæg til fremføring af opvarmet vand, damp eller gas, hvor de produktionsanlæg, der leverer til anlægget, sammenlagt har en varmekapacitet på under 0,25 MW.” (vores fremhævninger)

Følgende fremgår videre af varmforsyningslovens §§ 2 b, stk. 1, nr. 1, 2 d, stk. 1-2 og 2 g, stk. 2, under kapitel 1a om kommuners adgang til varetagelse af varmforsyningsvirksomhed:

”§ 2 b. Med henblik på varmforsyning af kommunen kan en kommune alene eller sammen med andre kommuner eller private virksomheder varetage

- 1) virksomhed omfattet af § 2, stk. 1, jf. dog stk. 3,

[...]

§ 2 d. En kommune kan i overensstemmelse med EU's statsstøttere regler stille garanti for lånoptagelse til finansiering af anlægsinvesteringer eller driftsaktiviteter i en virksomhed som nævnt i § 2 b med undtagelse af virksomhed, som driver varmepumper til kombineret produktion af varme og køling, jf. dog stk. 2-6.

Stk. 2. Foretages lånoptagelsen ikke af kommunen eller en virksomhed, som kommunen ejer, er kommunens adgang til garantistillelse efter stk. 1 betinget af, at den virksomhed, der stilles garanti for, er en virksomhed nævnt i § 2 b.

[...]

§ 2 g. [...]

Stk. 2. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan dispensere fra betingelserne i §§ 2 b-2 f for kommuners varetagelse af varmforsyningsvirksomhed og hertil tilknyttet virksomhed

og for garantistillelse, hvis særlige hensyn tilsiger det, herunder træffe afgørelse om, at en kommune må varetage andre former for varmemforsyning end dem nævnt i § 2 b.”

3.2 Forarbejder til varmemforsyningslovens §§ 2 og 2 g

Følgende fremgår af de specielle bemærkninger til varmemforsyningslovens § 2, stk. 1, nr. 2, i forslag til lov nr. 206 om varmemforsyning, som fremsat den 5. april 1979:

”Af stk. 1, nr. 2, fremgår det endvidere, at kollektive varmemforsyningsanlæg omfatter alle anlæg, der er nødvendige for at transmittere og distribuere opvarmet vand eller damp fra kraftvarmeværker, affaldsforbrændingsanlæg og industrivirksomheder, mens de anlæg og virksomheder, der producerer overskudsvarme, ikke er omfattet af definitionen, jvf. for kraftvarmeværkers vedkommende stk. 2.” (vores fremhævning)

Følgende fremgår desuden af varmemforsyningsloven med kommentarer, 2. udgave, 2021 af Line Markeret m.fl. side 74-76 til varmemforsyningslovens § 2:

”1. Kollektive varmemforsyningsanlæg

Kollektive varmemforsyningsanlæg er kort sagt bestemte typer anlæg, der har en varmekapacitet over 0,25 MW, og hvis hovedformål er produktion og levering af rumvarme, dvs. energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand. Kriterierne om type anlæg og hovedformålet fremgår af stk. 1, mens kriteriet om varmekapacitet fremgår af stk. 2.

[...]

Ejerskab og rådighed over driften er ikke kriterier af betydning for, om et anlæg er et kollektivt varmemforsyningsanlæg. Kollektive varmemforsyningsanlæg kan ejes og/eller drives af offentlige myndigheder, af andelsselskaber eller andre private fysiske eller juridiske selskaber, uden at det har betydning for, om der er tale om et kollektivt anlæg.

[...]

2. De anlæg, der er omfattet

§ 2 indeholder som udgangspunkt en udtømmende liste over de anlæg, der kan betragtes som kollektive varmemforsyningsanlæg, hvis kriterierne om varmekapaciteten og hovedformålet også er opfyldt. Opregning af fremføringsanlæg i stk. 1, nr. 2, og produktionsanlæg i stk. 2, nr. 3, indeholder dog i dag tilføjesen »m.v.«, hvorfor der åbnes op for, at fremføring fra og produktion på andre anlæg også kan være omfattet.

[...]

2.2. Fremføringsanlæg

Stk. 1, nr. 2, fastlægger, at kollektive varmemforsyningsanlæg omfatter anlæg til fremføring af opvarmet vand eller damp fra kraftvarmeværker, affaldsforbrændingsanlæg, industri-virksomheder, geotermiske anlæg mv. Bestemmelsen omfatter alle anlæg, der er nødvendige for at transmittere og distribuere opvarmet vand eller damp fra enhver type produktion. Sondringen mellem transmission og distribution har derfor ikke betydning i forhold til udstrækningen af varmemforsyningsloven.” (vores fremhævning)

Følgende fremgår af de specielle bemærkninger til varmemforsyningslovens § 2 g, stk. 2, i forslag til lov nr. 177 om ændring af lov om varmemforsyning og bygge-loven, som fremsat den 25. marts 2015:

”Den foreslåede bestemmelse i lovens § 2 g, stk. 2, giver klima-, energi- og bygningsministeren hjemmel til at dispensere fra betingelserne for kommuners varetagelse af varmemforsyningsvirksomhed, dertil tilknyttet virksomhed og garantistillelse fastsat i de foreslåede bestemmelser i §§ 2 b-2 f, hvis særlige hensyn tilsiger det. Det fremgår udtrykkeligt af bestemmelsen, at ministeren vil kunne anvende bemyndigelsen til at træffe afgørelse om, at kommuner kan have adgang til andre former for varmemforsyningsvirksomhed.

Som eksempel på et tilfælde, hvor ministeren ved konkret afgørelse vil kunne give en kommune mulighed for at varetage andre former for varmemforsyningsvirksomhed, kan eksempelvis nævnes procesvirksomhed. På denne måde kan ministeren f.eks. tillade, at en kommune udøver procesvirksomhed i et større omfang end reglerne tillader. Om en varmemforsyningsvirksomhed er et kollektivt varmemforsyningsanlæg afhænger bl.a. af virksomhedens formål. Hvis virksomhedens hovedformål er rumvarmemforsyning, er det et kollektivt varmemforsyningsanlæg og her giver § 2 b, stk. 1, nr. 1, kommuner adgang til at varetage eller deltage i virksomheden. Hvis der også produceres og leveres til procesformål, men det sker i samproduktion med produktion til rumvarmeformål uden regnskabsmæssig adskillelse, dvs. efter prisreguleringen, og levering til procesformål udgør mindre end 50 pct. af den totale levering, har kommunen efter den foreslåede § 2 b, stk. 1, nr. 3, også adgang til at levere til procesformål. Det vil dog kunne ændre sig med tiden, f.eks. fordi der kommer flere potentielle proceskunder i forsyningsområdet eller fordi rumvarmekunderne overgår til en anden forsyning. Reglerne i § 2 b vil i så fald medføre, at kommunen skal nægte at forsyne flere proceskunder eller sælge (sin andel i) varmemforsyningsvirksomheden. For at forebygge det, vil ministeren kunne træffe afgørelse om, at kommunen må beholde (sin andel i)

virksomheden og vil kunne drive virksomheden videre, selv om der ikke længere er tale om et kollektivt varmeforsyningsanlæg.

Et andet eksempel kunne være et kommunalt ejet fjernvarmeværk, der vil deltage i et forsøgsprojekt med f.eks. levering af individuel forsyning i et område, hvilket ikke kan betragtes som kollektiv varmeforsyning og dermed normalt ikke vil være en aktivitet, som kommunen kan beskæftige sig med. Med den foreslåede bestemmelse vil et kommunalt fjernvarmeværk kunne søge om dispensation til at få adgang til at deltage i et sådant udviklings- og demonstrationsprojekt med individuel forsyning. Bestemmelsen vil dog ikke kunne anvendes til at give en kommune adgang til at tilbyde forbrugere individuel forsyning som en fast opgave. Kommunen vil kun kunne deltage i projektet i udviklings- og demonstrationsfasen. Herefter vil kommunen skulle sælge (sin andel i) virksomheden til andre.

Klima-, energi- og bygningsministeren vil desuden ved dispensation kunne bestemme, at en kommune, der har fået adgang til at varetage anden varmeforsyningsvirksomhed end den omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 2 b, stk. 1 eller 2, vil have mulighed for garantistillelse for denne virksomhed. Hvis en kommune eksempelvis ved dispensation har fået adgang til fortsat at drive varmeforsyningsvirksomhed, selv om hovedformålet ikke længere er rumvarmeforsyning, vil ministeren samtidig hermed kunne dispensere fra betingelserne i den foreslåede § 2 c om garantistillelse, således at en eventuel kommunal garantistillelse for virksomheden ikke skal afvikles. [...]” (vores fremhævninger)

3.3 Aftale om et mere grønt og sikkert Danmark

Et bredt flertal i Folketinget har den 25. juni 2022 indgået Klimaaftale om grøn strøm og varme 2022.⁴ Følgende fremgår af aftalens side 14, som har relevans for reguleringen af termonet:

”Partierne noterer sig, at der med Delaftale om disponering af midler fra aftale om målrettet varmecheck og udfasning af sort varme er afsat 30 mio. kr. blandt andet til at understøtte og udvikle mindre, fælles varmeløsninger. Det kan være attraktivt, hvor fjernvarme ikke bliver udrullet. Støtten vil tilrettelægges i overensstemmelse med EU-retten og statsstøttere reglerne, og det vil blive undersøgt, om det inden for rammerne heraf er muligt at begrænse støtten, så den ikke omfatter fælles varmeforsyningsløsninger baseret på træpiller eller anden træbiomasse. Der tages endvidere stilling til, om løsninger som termonet bedst håndteres i varmeforsyningsloven eller andre steder.” (vores fremhævning)

⁴ Link: <https://www.regeringen.dk/media/11470/klimaaftale-om-groen-stroem-og-varme.pdf>

3.4 Tidligere udtalelser fra Energistyrelsen om hvorvidt termonet kan anses for et kollektivt varmforsyningsanlæg efter varmforsyningslovens § 2

3.4.1 Energistyrelsens udtalelse fra 2016

Energistyrelsen har i en konkret sag (j.nr. 2016-6252) af 16. maj 2016 vejledende udtalt, at termonet kan være et kollektivt varmforsyningsanlæg. Energistyrelsen lagde vægt på, at der var et fælles ledningsnet, der kunne udbygges løbende, og hvor nye forbrugere kunne tilsluttes med en stikledning på samme måde som ved konventionel fjernvarme⁵.

3.4.2 Energistyrelsens udtalelse fra 2020

Energistyrelsen har i et høringsnotat (j.nr. 2020-10897) af 30. november 2020 til ændring af projektbekendtgørelsen tilkendegivet, at termonet ikke er kollektive varmforsyningsanlæg⁶. I høringsnotatets side 23 bemærker Energistyrelsen følgende:

”Det bemærkes, at ledningsnet til distribution af en vedvarende energikilde til individuel produktion af varme eller køling (fx såkaldte termonet) ikke er omfattet af projektbekendtgørelsen, da det ikke er et kollektivt varmforsyningsanlæg. Kollektive varmforsyningsanlæg er defineret i varmforsyningslovens § 2.” (vores fremhævninger)

3.4.3 Energistyrelsens udtalelse fra 2022

Energistyrelsen har til brug for den daværende klima-, energi- og forsyningsminister Dan Jørgensens besvarelse af udvalsspørgsmål nr. 373 af 10. juni 2022 (j.nr. 2022-78) for Klima, Energi- og Forsyningsudvalget udtalt følgende⁷:

”Energistyrelsen vurderer, at et termonet, der, som de fleste kendte eksempler i dag, transporterer jordopvarmet væske, fx brine, ind til egen varmepumpe i det enkelte hjem, ikke er omfattet af varmforsyningsloven. Det fælles anlæg kan derfor etableres uden om varmforsyningsloven, og kommunen skal ikke godkende etablering ud over evt. gravetilladelser eller lignende efter anden lovgivning.

⁵ Udtalelsen er ikke offentligt tilgængeligt, men den er gengivet i Karnovs note nr. 14 til varmforsyningslovens § 2, stk. 1, nr. 2.

⁶ Link: <https://www.ft.dk/samling/20201/almindel/kef/bilag/107/2300073.pdf>

⁷ Link: <https://www.ft.dk/samling/20211/almindel/kef/spm/373/svar/1893270/2592780.pdf>

Det betyder samtidig, at kommuner og kommunalt ejede varmeforsyningsvirksomheder ikke kan varetage virksomhed, der driver et termonet, ligesom kommunen ikke kan garantere for fælles lån hertil.” (vores fremhævninger)

3.4.4 **Energistyrelsens udtalelser fra 2023**

Energistyrelsen har til brug for klima-, energi- og forsyningsminister Lars Aagaards besvarelse af udvalgs spørgsmål nr. 9 den 28. februar 2023 fra Udvalget for Landdistrikter og Øer (Alm. del) udtalt følgende⁸:

”Varmeforsyningsloven regulerer kollektive varmeforsyningsanlæg, som fx fjernvarme. Bestemmelserne i varmeforsyningsloven vurderes ikke at være entydige ift., om løsninger som termonet må anses som individuel eller kollektiv varmeforsyning i varmeforsyningslovens forstand. Dette skyldes bl.a., at termonet er en forholdsvis ny varmeforsyningsform, og der derfor ikke tidligere har været behov for regulering heraf.

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

[...]

Afklaring af reguleringen af termonet i varmeforsyningsloven har bl.a. konsekvenser for kommunale selskaber, idet kommuners engagement på varmeområdet er udtømmende reguleret i varmeforsyningsloven. Kommuner kan som udgangspunkt alene drive kollektive varmeforsyningsanlæg, der er omfattet af loven. Reglerne i varmeforsyningsloven har derimod ikke betydning for, om kommercielle eller forbrugerejede fjernvarmeselskaber må anlægge og drive termonet. Imidlertid kan det have konsekvenser for, hvorvidt termonet underlægges krav om godkendelse og prisregulering efter varmeforsyningslovens regler, hvilket vil medføre administrative byrder. Det vil endvidere være nødvendigt, at termonet reguleres under varmeforsyningsloven, såfremt kommunerne skal kunne stille kommunegaranti for eventuelle lån. Det kan understøtte, at der kan indhentes finansiering, men vil også kræve, at der betales en garantiprovision til kommunen, som i sidste ende betales af varmeforbrugeren.” (vores fremhævninger)

⁸ Link: <https://www.ft.dk/samling/2022/almindel/ul%C3%B8/spm/9/svar/1934433/2668119.pdf>

Senest har klima-, energi- og forsyningsminister Lars Aagaard udtalt følgende i forbindelse med sin besvarelse den 6. juni 2023 af udvalgsspørgsmål nr. 207 fra Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget (Alm. del)⁹:

”Termonet er en forholdsvis ny varmforsyningsløsning, som ikke er særligt udbredt, og som der ikke er taget klart stilling til i lovgivningen. Flere aktører, herunder kommunerne, har givet udtryk for en stigende interesse i termonet i områder som fx landdistrikter, der ikke forventes forsynet med traditionel fjernvarme.

Jeg noterer mig, at Termonet Danmark gerne vil have løsninger som termonet reguleret under varmforsyningsloven på lige fod med traditionel fjernvarme. Det tager ministeriet med i det videre arbejde. Samtidig vil jeg gøre opmærksom på, at en løsning vil skulle afveje flere forhold. Hvis termonet reguleres, som vi kender det traditionelt fra fjernvarmesektoren, kan kommunerne have bedre mulighed for at engagere sig. Der er imidlertid også ulemper. Det gælder bl.a. administrative krav, som kan være svære at håndtere for mindre selskaber. Der henvises til besvarelsen af ULØ alm. del spørgsmål 9.

NEKST-arbejdsgruppen ”farvel til gas i danske hjem” skal bl.a. se på udrulning af grøn varme, der hvor fjernvarmen ikke giver mening. En af ambitionerne er, at indsatsen i NEKST skal forkorte etableringstiden af individuelle og fælles lokale varmeløsninger som fx termonet målbart.

Herudover er det med Klimaaftale om grøn strøm og varme 2022 besluttet, at ”der tages stilling til, om løsninger som termonet bedst håndteres i varmforsyningsloven eller andre steder”. På den baggrund er Energistyrelsen ved at se nærmere på reguleringen. Det vedrører fx spørgsmål om forbrugerbeskyttelse for dem, der aftager varmen fra termonet, og i hvilken grad det kan ske på kommercielle vilkår eller på de vilkår, som fjernvarmeselskaberne er underlagt i dag. Det vedrører også finansieringsspørgsmål, fx i forhold til kommunernes mulighed for at stille kommunal garanti for projekterne.” (vores fremhævninger)

4. VURDERING

4.1 Hvad er procesrisikoen for at stille kommunegaranti?

Om termonet kan anses for et kollektivt varmforsyningsanlæg i varmforsyningslovens forstand er afgørende for, hvorvidt kommuner kan stille kommunegaranti for et forbrugerejet A.M.B.A.’s lånoptagelse

⁹ Link: <https://www.ft.dk/samling/20222/almindel/kef/spm/207/svar/1964192/2720367.pdf>

til finansiering af anlægsinvesteringer eller driftsaktiviteter heri, jf. varmemforsyningslovens § 2 d, stk. 2. Kommunerne kan således kun stille en sådan garanti, hvis termonet er et kollektivt varmemforsyningsanlæg i varmemforsyningslovens forstand.

Reglerne i varmemforsyningsloven har derimod ikke betydning for, om kommercielle eller forbrugerejede fjernvarmeselskaber må anlægge og drive termonet. For sådanne selskaber vil det at være omfattet af varmemforsyningsloven dog have den betydning, at de i så fald underlægges krav om godkendelse og prisregulering efter varmemforsyningslovens regler.

Kollektive varmemforsyningsanlæg er defineret i varmemforsyningslovens § 2 og er grundlæggende anlæg, der har en varmekapacitet over 0,25 MW, og hvis hovedformål er produktion og levering af rumvarme, dvs. energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand.

Ved vurderingen af, hvorvidt modellen for anvendelse af termonet ved projekt "Lokalvarme i Hovedstadsregionen" falder ind under definitionen af et kollektivt varmemforsyningsanlæg, har vi lagt til grund, at hovedformålet med projektet er produktion og levering af rumvarme, og at anlæggene har en varmekapacitet over 0,25 MV.

Ejerskab og rådighed over driften er ikke kriterier af betydning for, om et anlæg er et kollektivt varmemforsyningsanlæg. Det har i denne forbindelse ikke betydning, om man i projektet anvender en ejerskabsstruktur, hvor varmepumperne er ejet af den enkelte husstand, og fællesanlæg er ejet af en juridisk enhed i form af et forbrugerejet A.M.B.A selskab eller en lokal forsyning, eller om man anvender en ejerskabsstruktur, hvor ejerskabet af både jordvarmepumper og fællesanlæg ligger i samme juridiske enhed.

I forhold til de nærmere kriterier for type af anlæg, som kan udgøre et kollektivt varmemforsyningsanlæg, fremgår det bl.a. af varmemforsyningslovens § 2, stk. 1, nr. 2 og 3, at det kan være *"anlæg til fremføring af opvarmet vand eller damp fra kraftvarmeværker, affaldsforbrændingsanlæg, industrivirksomheder, geotermiske anlæg mv."* og *"varmeproduktionsanlæg, herunder solvarmeanlæg affaldsforbrændingsanlæg m.v. og varmepumper til kombineret produktion af varme og køling"*.

Det fremgår ikke klart af lovens ordlyd eller forarbejder, om termonet kan anses for et kollektivt varmemforsyningsanlæg i varmemforsyningslovens forstand. Opregning af fremføringsanlæg i lovens § 2, stk. 1, nr. 2, og produktionsanlæg i stk. 2, nr. 3, indeholder dog tilføjelsen "m.v.", hvorfor der åbnes op for, at fremføring fra og produktion på andre anlæg også kan være omfattet.

Energistyrelsen har ved flere lejligheder forholdt sig til, om termonet kan anses for kollektive varmemforsyningsanlæg efter varmemforsyningslovens § 2. Det fremgår heraf, at der er sket en udvikling i styrelsens fortolkning fra 2016 og frem til i dag.

Energistyrelsen udtalte således i 2016, at termonet kan være et kollektivt varmforsyningsanlæg. Energistyrelsen lagde i den forbindelse vægt på, at der var et fælles ledningsnet, der kunne udbygges løbende, og hvor nye forbrugere kunne tilsluttes med en stikledning på samme måde som ved konventionel fjernvarme.¹⁰

Energistyrelsen har dog senere i 2020 og 2022 udtalt, at termonet ikke er kollektive varmforsyningsanlæg.¹¹ I udtalelsen fra 2020 tilkendegav styrelsen blot, at termonet ikke er et kollektivt varmforsyningsanlæg, som defineret i varmforsyningslovens § 2. I udtalelsen fra 2022 vurderede styrelsen:

”at et termonet, der, som de fleste kendte eksempler i dag, transporterer jordopvarmet væske, fx brine, ind til egen varmepumpe i det enkelte hjem, ikke er omfattet af varmforsyningsloven. Det fælles anlæg kan derfor etableres uden om varmforsyningsloven, og kommunen skal ikke godkende etablering ud over evt. gravetilladelser eller lignende efter anden lovgivning. Det betyder samtidig, at kommuner og kommunalt ejede varmforsyningsvirksomheder ikke kan varetage virksomhed, der driver et termonet, ligesom kommunen ikke kan garantere for fælles lån hertil.” (vores fremhævninger)

Den 28. februar 2023 har Energistyrelsen derimod udtalt, at varmforsyningslovens § 2 ikke er entydig i forhold til, om termonet falder ind under varmforsyningslovens definition af kollektiv varmforsyning. Styrelsen udtalte i denne forbindelse, at der er behov for en ændring af varmforsyningsloven med henblik på at skabe den fornødne klarhed herom.

I overensstemmelse hermed har klima-, energi- og forsyningsminister Lars Aagaard senest udtalt følgende den 6. juni 2023:

”Termonet er en forholdsvis ny varmforsyningsløsning, som ikke er særligt udbredt, og som der ikke er taget klart stilling til i lovgivningen.”

[...]

På den baggrund er Energistyrelsen ved at se nærmere på reguleringen. Det vedrører fx spørgsmål om forbrugerbeskyttelse for dem, der aftager varmen fra termonet, og i hvilken grad det kan ske på kommercielle vilkår eller på de vilkår, som fjernvarmeselskaberne er underlagt i

¹⁰ Konkret sag med j.nr. 2016-6252 af 16. maj 2016, som redegjort for under afsnit 3.4 ovenfor.

¹¹ Høringsnotat med j.nr. 2020-10897 af 30. november 2020 til ændring af projektbekendtgørelsen samt besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 373 af 10. juni 2022 med j.nr. 2022-78, som redegjort for under afsnit 3.4 ovenfor.

dag. Det vedrører også finansierings spørgsmål, fx i forhold til kommunernes mulighed for at stille kommunal garanti for projekterne.” (vores fremhævninger)

Som det fremgår, har der været vekslende fortolkning af, om termonet kan anses for et kollektivt varmforsyningsanlæg i varmforsyningslovens forstand. Vi forstår den seneste udtalelse af 6. juni 2023 således, at styrelsen på nuværende tidspunkt er i gang med at se på reguleringen med henblik på at foretage de fornødne ændringer i lovgivningen, så der skabes klarhed, herunder i forhold til kommuners mulighed for at stille kommunal garanti for projekterne.

Dertil kommer, at det af Klimaafgrejning om grøn strøm og varme 2022 fremgår, at der skal tages stilling til, ”om løsninger som termonet bedst håndteres i varmforsyningsloven eller andre steder.”

Af denne grund, og da ændring af reglerne vil bero på politiske (og ikke juridiske) overvejelser, herunder bl.a. i forhold til termonetprojekters økonomi og overordnede energiplanlægningsmæssige hensyn, vurderer vi, at det vil være forbundet med en betydelig procesrisiko at udrulle et koncept, hvor kommuner stiller garanti for forbrugerejede A.M.B.A.’ers finansiering, etablering og drift af termonet. Den kommunale garantistillelse vil således skulle ske i tillid til et bestemt udfald af de politiske beslutninger, som det på nuværende tidspunkt forekommer ganske vanskeligt at forudsige udfaldet af, hvilket medfører den nævnte procesrisiko.

4.2 Kan der dispenseres fra betingelserne for garantistillelse?

Bestemmelsen i varmforsyningslovens § 2 g, stk. 2, giver klima-, energi- og forsyningsministeren hjemmel til at dispensere fra betingelserne for kommuners varetægelse af varmforsyningsvirksomhed og dertil tilknyttet virksomhed og for garantistillelse fastsat i §§ 2 b-2 f, hvis særlige hensyn tilsiger det.

Det fremgår udtrykkeligt af bestemmelsen, at ministeren kan anvende bemyndigelsen til at træffe afgørelse om, at kommuner kan have adgang til andre former for varmforsyningsvirksomhed, og ordlyden af bestemmelsen udelukker ikke, at der kan opnås dispensation for termonet.

Forarbejderne til bestemmelsen opremser forskellige eksempler, som kan begrunde en dispensation efter lovens § 2 g, stk. 2, jf. afsnit 3.2 ovenfor. Termonet er ikke nævnt blandt eksemplerne, men følgende eksempel fra bestemmelsens forarbejder vedr. udviklings- og demonstrationsprojekter har visse fælles træk med modellen for anvendelse af termonet ved projekt ”Lokalvarme i Hovedstadsregionen”, og kan dermed indikere, at det vil være muligt at opnå dispensation:

”Et andet eksempel kunne være et kommunalt ejet fjernvarmewærk, der vil deltage i et forsøgsprojekt med f.eks. levering af individuel forsyning i et område, hvilket ikke kan betragtes

som kollektiv varmforsyning og dermed normalt ikke vil være en aktivitet, som kommunen kan beskæftige sig med. Med den foreslåede bestemmelse vil et kommunalt fjernvarmeværk kunne søge om dispensation til at få adgang til at deltage i et sådant udviklings- og demonstrationsprojekt med individuel forsyning. Bestemmelsen vil dog ikke kunne anvendes til at give en kommune adgang til at tilbyde forbrugere individuel forsyning som en fast opgave. Kommunen vil kun kunne deltage i projektet i udviklings- og demonstrationsfasen. Herefter vil kommunen skulle sælge (sin andel i) virksomheden til andre.”

Såfremt der opnås dispensation, vil det formentlig samtidigt betyde, at kommunen kun vil kunne deltage i projektet i udviklings- og demonstrationsfasen. Herefter vil kommunen skulle sælge (sin andel i) virksomheden til andre. Tilsvarende vil det indebære, at kommunen kun har mulighed for at stille kommunal garanti for projekterne i udviklings- og demonstrationsfasen.

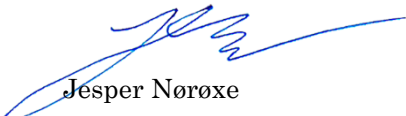
Hvis man ser på tidligere praksis for bestemmelsens anvendelsesområde, er dispensationsadgangen hidtil mest blevet brugt til at tillade en kommunal varmforsyningsvirksomheds forsyning med individuelle varmepumper under forudsætning af, at en række betingelser er opfyldt, herunder bl.a. at der var tale om et udviklings- og demonstrationsprojekt, og at aktiviteten var midlertidig, dvs. at dispensationen blev begrænset til 10 år, hvorefter den individuelle forsyning skulle afhændes. Dispensationsadgangens ses derimod ikke anvendt ved termonet.

Efter vores vurdering er hverken bestemmelsens ordlyd eller forarbejder til hinder for, at man kan opnå dispensation ved termonet, og der vil derfor være en mulighed for at søge om dispensation efter bestemmelsen.

Vi skal dog samtidig pege på, at spørgsmålet om dispensation formentlig vil være forbundet med de ovenfor anførte politiske drøftelser om, hvordan termonet skal reguleres i dansk ret. Om dette er en fordel eller ulempe for en dispensationsansøgning er vanskeligt at forudsige. På den ene side kan denne politiske proces udelukke, at man undervejs i processen vil tillade, at et forsøg med kommunalt engagement i termonet startes op, da dette kan foregribe de politiske drøftelser. På den anden side kan det forhold, at der kan drages erfaringer fra et konkret forsøg med et kommunalt engagement i termonet, blive anset for et positivt bidrag til de politiske drøftelser, som kan medvirke til, at beslutningen om ændringen af varmforsyningsloven i forhold til termonet bliver baseret på et mere solidt erfaringsgrundlag.

Da det på nuværende tidspunkt forekommer ganske vanskeligt at forudsige udfaldet af de politiske drøftelser, herunder hvilken håndtering af dispensationsadgangen, man politisk finder mest hensigtsmæssig, er det ikke muligt at forudsige forventningerne til, at en kommune kan få dispensation for termonet efter varmemforsyningslovens § 2 g, stk. 2.

København, den 21. december 2023



Jesper Nørøxe
Partner, Advokat (L)