



Vejledende udtalelse vedr. krav om markedsmæssighed ved aftaler med serviceselskaber

Kontor/afdeling

Varme

Dato

11. juni 2026

J nr. 2025-18066

/ANJJP

Indledning

Energistyrelsen er blevet anmodet om at vurdere, hvorvidt styrelsen kan bekræfte, at varmemforsyningslovens generelle krav om markedsmæssighed i varmemforsyningslovens § 21 b viger for lovens specifikke krav til koncernintern levering af serviceydelser i kommunale multiforsyninger og koncernintern levering af varme i § 2 f, stk. 5.

Energistyrelsen bemærker, at Energistyrelsen alene udtaler sig vejledende.

Retsgrundlag

Det følger af varmemforsyningslovens kapitel 1 a, hvad der gælder for kommuners deltagelse i varmemforsyningsvirksomhed, og kommunerne kan alene varetage varmemforsyningsvirksomhed efter reglerne i loven.

Det følger af § 2 f, stk. 5, at:

"En kommunal virksomheds produktion og levering af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas til andre formål end bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand anses ikke for tilknyttet aktivitet, men som en del af hovedvirksomheden. Det samme gælder servicefunktioner. Virksomhed omfattet af 1. pkt. og servicefunktioner kan udskilles i et særskilt selskab, hvis levering af disse funktioner til en virksomhed nævnt i § 2 b sker i overensstemmelse med §§ 20 og 20 b, jf. § 20 c."

Af lovbemærkningerne¹ til bestemmelsen fremgår bl.a.:

"Den foreslåede bestemmelse i lovens § 2 f, stk. 5, præciserer, at produktion og levering til proces, som kommunen udøver med hjemmel i den foreslåede bestemmelse i lovens § 2 b, stk. 1, nr. 3, betragtes som en del af hovedvirksomheden. Det samme gælder for servicefunktioner. [...] Den foreslåede bestemmelse i § 2 f, stk. 5, tillader, at kommunale multiforsyningskoncerner, hvori der ud over varme også udøves andre forsyningsaktiviteter, som f.eks. affaldsbehandling,

Energistyrelsen

Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

T: +45 3392 6700

E: ens@ens.dk

www.ens.dk

¹ Jf. lovforslag nr. 177 fremsat den 25. marts 2015 af klima-, energi- og forsyningsministeren.



elforsyning eller vandforsyning, samler servicefunktioner i et særskilt selskab, som udfører disse funktioner for alle forsyninger, der er en del af koncernen. [...] En forudsætning for udskillelse af servicefunktioner i et særskilt selskab er, at funktionerne fortsat leveres til en omkostningsbestemt pris.”

Det følger af varmemforsyningslovens § 21 b, stk. 1, at:

”Aftaler, som en varmemforsyningsvirksomhed omfattet af § 20, stk. 1, indgår med koncern- og interesseforbundne selskaber, skal indgås på markedsmæssige vilkår.”

Det følger endvidere af § 21 b, stk. 4, at:

”Forsyningstilsynet kan påbyde en varmemforsyningsvirksomhed at afvikle beløb, der overstiger prisen fastsat efter stk. 3, ved indregning i tarifferne.”

Om formålet med markedsmæssighedskravet følger det bl.a. af lovbemærkningerne² til § 21 b:

”I de senere år er der etableret flere multiforsyningsselskaber og komplicerede koncernkonstruktioner i øvrigt. Dette kan have fordele både for selskaberne og forbrugerne, men når der gennemføres koncerninterne handler, er der en risiko for, at der sker en krydssubsidiering mellem de enkelte selskaber i koncernen, hvis de priser, der ligger til grund for den koncerninterne handel, ikke er korrekt fastsat. Dette kan føre til højere priser for forbrugerne.”

”Det foreslås at indføre en ny bestemmelse i § 21 b i lov om varmemforsyning, som fastsætter, at aftaler, som en varmemforsyningsvirksomhed indgår med koncern- og interesseforbundne selskaber, skal indgås på markedsmæssige vilkår. Formålet er at hindre, at varmemforsyningsvirksomhederne ved at købe for dyrt, og potentielt ved at sælge for billigt, overfører midler fra forbrugerne til koncern- og interesseforbundne selskaber.”

Om, hvem der er omfattet af bestemmelsen, følger det bl.a. af lovbemærkningerne:

”Det foreslåede krav om, at aftaler vil skulle indgås på markedsmæssige vilkår, gælder for aftaler, som indgås af varmemforsyningsvirksomheder omfattet af prisreguleringen i lov om varmemforsyning, jf. § 20, stk. 1, og som indgås med andre koncern- og interesseforbundne selskaber.”

² Jf. lovforslag nr. 78 fremsat den 6. november 2024 af klima-, energi- og forsyningsministeren.



"Endvidere vil eksempelvis søsterselskaber i samme koncern, herunder selskaber med andre forsyningsarter, serviceselskaber m.v. være omfattet."

Om varmeforsyningsvirksomhedens pligt til at sikre markedsmæssige aftaler følger det bl.a. af lovbemærkningerne:

"Det foreslåede krav vil medføre, at varmeforsyningsvirksomheden vil skulle sikre sig, at varmeforsyningsvirksomheden ikke betaler mere, end hvad sammenlignelige ydelser vil kunne købes til på markedsmæssige vilkår, hvis det er en ydelse, der er et marked for, eller alternativt hvad ydelsen ville kunne produceres for internt i varmeforsyningsvirksomheden. En varmeforsyningsvirksomhed må derfor forudgående have afsøgt markedet tilstrækkeligt. Formålet med bestemmelsen er, at den pris, som varmeforsyningsvirksomhedens slutkunder i sidste ende betaler for varmen, ikke er baseret på uvedkommende eller unødvendige omkostninger."

Om Forsyningstilsynets tilsyn følger det bl.a. af lovbemærkningerne:

"Forsyningstilsynet skal i den forbindelse sikre, at varmeforsyningsvirksomhederne ikke ved at købe for dyrt ind eller sælge for billigt overfører midler til koncern- eller interesseforbundne selskaber. Herudover er formålet med markedsmæssighedstilsynet at sikre, at værdierne i varmeforsyningsvirksomheder alene anvendes i overensstemmelse med prisreguleringen i lov om varmeforsyning, jf. § 20, stk. 1, og at hindre omgåelse af denne bestemmelse."

"Derudover foreslås det, at Forsyningstilsynet kan påbyde en varmeforsyningsvirksomhed at afvikle det beløb, der overstiger den markedsmæssige pris. Hensigten er at sikre, at forbrugerne ikke kommer til at betale unødigt høje priser for deres varmeforbrug, fordi varmeforsyningsvirksomheden har indgået en aftale, der ikke er markedsmæssig."

Energistrelsens bemærkninger og vurdering

Kommuner kan i medfør af varmeforsyningslovens § 2 f deltage i tilknyttede aktiviteter. Det følger af stk. 5, at servicefunktioner ikke betragtes som en tilknyttet aktivitet, men anses for at være del af hovedvirksomheden. Det er dog muligt at udskille servicefunktionerne i sit eget selskab, hvis levering af disse funktioner til en varmeforsyningsvirksomhed (nævnt i § 2 b) sker i overensstemmelse med §§ 20 og 20 b, jf. § 20 c. Af lovbemærkningerne hertil følger, at *"funktionerne fortsat leveres til en omkostningsbestemt pris"*. Leveringen af ydelser fra serviceselskabet skal således ske, som hvis servicefunktionen fortsat var placeret i samme virksomhed som varmeforsyningen.

Ifølge varmeforsyningslovens § 21 b, stk. 1, skal de aftaler, som en varmeforsyningsvirksomhed indgår med koncern- eller interesseforbundne selskaber ske på



markeds-mæssige vilkår. Serviceselskaber er nævnt som et eksempel i lovbemærkningerne, men der tages ikke specifikt stilling til kommunale serviceselskaber.

Formålet med kravet om markeds-mæssighed er *"at hindre, at varmemforsyningsvirksomhederne ved at købe for dyrt, og potentielt ved at sælge for billigt, overfører midler fra forbrugerne til koncern- og interesseforbundne selskaber."*

Ifølge lovbemærkningerne påhviler det i forlængelse heraf varmemforsyningsvirksomhederne at sikre, *"at varmemforsyningsvirksomheden ikke betaler mere, end hvad sammenlignelige ydelser vil kunne købes til på markeds-mæssige vilkår, hvis det er en ydelse, der er et marked for, eller alternativt hvad ydelsen ville kunne produceres for internt i varmemforsyningsvirksomheden."*

Kravet om markeds-mæssighed kan således opfyldes på to måder. Hvis der er et marked for den pågældende ydelse, skal dette marked undersøges, inden varmemforsyningsvirksomheden indgår en aftale om køb af ydelsen. Varmeforsyningsvirksomheden skal herefter sikre sig, at denne ikke med aftalen kommer til at betale mere for ydelsen, end hvad der svarer til den markeds-mæssige pris på dette marked. Er der ikke et marked at sammenligne med, vil varmemforsyningsvirksomheden i stedet skulle vurdere, hvad ydelsen vil kunne produceres for internt i varmemforsyningsvirksomheden.

For så vidt angår kommunale serviceselskaber er de omfattet af bestemmelsen i § 2 f, stk. 5, som fastsætter, hvad der kan opkræves for leveringen af serviceydelsen, dvs. den omkostningsbestemte pris (kostprisen). Dette udgør i disse tilfælde prisen for levering af ydelser fra kommunale serviceselskaber til kommunale varmemforsyningsvirksomheder.

Energistyrelsen bemærker i øvrigt, at reglerne om markeds-mæssighed ikke i sig selv kan føre til et krav om, at varmemforsyningsvirksomheden vil skulle betale mere i forbindelse med en aftale, end hvad virksomheden ellers ville kunne have aftalt. Dette følger af bestemmelsens formål om at hindre, at varmemforsyningsvirksomheden køber for dyrt. Formålet er ikke at hindre, at varmemforsyningsvirksomheden køber for billigt. Herudover kan det udledes af bestemmelserne om tilsyn, hvorefter Forsyningstilsynet skal sikre, at varmemforsyningsvirksomheden ikke køber for *dyrt*, og hvorefter tilsynet alene kan træffe afgørelse om et påbud om, at en varmemforsyningsvirksomhed skal afvikle et beløb, der *overstiger* den markeds-mæssige pris.

Det betyder, at den kostpris, som følger af § 2 f, stk. 5, også vil skulle være i overensstemmelse med § 21 b og markeds-mæssighedskravet ved handel mellem koncern- og interesseforbundne selskaber, hvorved det skal sikres, at en aftale om levering af ydelser til kostpris samtidig er på markeds-mæssige vilkår.