

## Afrapportering fra taskforce om automatisk ja-tak-ordning

februar 2022

---

Med *Klimaaftale om grøn strøm og varme* af 25. juni 2022, er det aftalt, at ”der nedsættes en hurtigarbejdende task-force, der skal udbore mulighederne og konsekvenserne ved en *automatisk ja-tak-ordning* inden for rammerne af EU-retten og national lovgivning.”

Energistyrelsen har derfor nedsat en intern faglig arbejdsgruppe, der på tværs af energi- og forsyningsområder har afdækket effekten af en potentiel *automatisk ja-tak-ordning*. På den baggrund har Kammeradvokaten (KA) udarbejdet en juridisk vurdering af en *automatisk ja-tak-ordning*. I forbindelse med forhandlingerne om *Klimaaf-talen om grøn strøm og varme* fik KommuneKredit udarbejdet en vurdering fra advokatfirmaet Gorissen Federspiel (GF) af en *automatisk ja-tak-ordning*. Energistyrelsen har til baggrund for aftalekredsen udarbejdet en overordnet sammenligning af GF's med KA's vurdering.

Indeværende notat udgør afrapportering på initiativet om en *taskforce for automatisk ja-tak-ordning* og indeholder:

- Baggrund
- EU-retslig vurdering af en *automatisk ja-tak-ordning*
- National vurdering af en *automatisk ja-tak-ordning*
- Konklusion og videre arbejde

### Baggrund

Dansk Fjernvarme og Kommunernes Landsforening (KL) har jf. udspillet ”Fart på et grønt Danmark” fra april 2022 og artiklen ”Farvel til russisk gas kræver nyt tilslutningskrav” udgivet d. 20. april i Altinget foreslået, at der indføres en *automatisk ja-tak-ordning*. Ordningen indebærer, at bygningsejere automatisk bliver til-meldt fjernvarme, hvis bygningen er beliggende i et område, der planlægges udlagt til fjernvarme. Bygningsejere får dog mulighed for at fravælge tilslutning til fjern-varmenettet, hvis ejeren kan dokumentere, at bygningen opvarmes med andre VE-opvarmningsformer, f.eks. en varmepumpe.

En sådan model vurderes af branchen at kunne forsimple og hurtiggøre processen med at indsamle et nyt kundegrundlag for fjernvarmeselskaberne. På baggrund af branchens input blev forslaget inddraget i forhandlingerne, der ledte til *klimaaf-tale om grøn strøm og varme*. Branchen fik i forbindelse hermed udarbejdet en juridisk vurdering af en *automatisk ja-tak-ordning* samt genindførelse af tilslutningspligten af Gorissen Federspiel. I forhandlingerne mandede dette ud i nedsættelsen af en task-force. Energistyrelsen har efterfølgende været i dialog med branchen mhp. at få uddybet beskrivelsen af ordningen. Branchen har dog indtil videre ikke kunne konkretiseret ordningen yderligere. Indeværende vurdering er derfor baseret på et ikke fuldt ud beskrevet grundlag for ordningen og der tages forbehold herfor.

Energistyrelsen har bedt Kammeradvokaten om en juridisk vurdering af en *auto-matisk ja-tak-ordning*, som den er beskrevet ovenfor. Vurderingen forholder sig til,

om ordningen eller et alternativ i form af en samtykkeordning er forenelig med EU-reglerne om fri bevægelighed, forbruger- og markedsføringsretten samt grundlovens § 73 om ekspropriation. Vurderingen forholder sig endvidere til, om ordningen kan gennemtvinges over for personer, der bliver bundet via negativ aftalebinding og nægter at medvirke til overgang til fjernvarme.

### **EU-retlig vurdering af en automatisk ja-tak-ordning**

Den foreslåede ordning kan gøre det mere besværligt for sælgere og installatører af andre grønne opvarmningsformer end fjernvarme så som fx varmepumper, solvarme og jordvarme at sælge og installere deres produkter i de områder, hvor bygningsejerne automatisk bliver tilmeldt fjernvarme. Det skyldes, at bygningsejerne automatisk bliver tilmeldt fjernvarmen og derfor ikke behøver at forholde sig til andre grønne opvarmningsmuligheder. En del af disse sælgere og installatører kan potentielt set komme fra andre EU-medlemsstater.

Det er på den baggrund KA's vurdering, at en *automatisk ja tak-ordning* potentielt kan hindre samhandlen med varer og gøre den frie udveksling af tjenesteydelser mindre attraktiv. Ordningen udgør derfor en restriktion omfattet af artikel 34 og 56 i TEUF (varernes og tjenesteydelsernes fri bevægelighed). Dette er som udgangspunkt ikke lovligt i EU, hvor der er fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser.

Det er kun muligt at indføre et tiltag, der besværliggør markedsadgangen (restriktion) for konkurrerende produkter, hvis tiltaget er proportionelt, eller med andre ord, at tiltaget står i rimeligt forhold til det, der søges opnået. For at vurdere om en *automatisk ja-tak-ordning* udgør en lovlig restriktion af varer og tjenesteydelsers fri bevægelighed, skal der derfor udføres en proportionalitetsvurdering. Her skal det vurderes om ordningen:

1. kan begrundes i legitime hensyn, som fastsat i traktaten (TEUF) eller af EU-domstolpraksis,
2. om ordningen er egnet til at nå det ønskede formål, og
3. om det ønskede formål kan opnås ved mindre restriktive foranstaltninger, og om restriktionen dermed er nødvendig.

Som nævnt ovenfor har både GF og KA udarbejdet en juridisk vurdering af en *automatisk ja-tak-ordning*, herunder en proportionalitetsvurdering ift. varernes- og tjenesteydelsernes fri bevægelighed. Begge vurderer, at en *automatisk ja tak-ordning* kan begrundes i det traktatfæstede legitime hensyn om at reducere CO<sub>2</sub>-udslip (miljøhensyn) og det domsskabte legitime hensyn om at nedbringe anvendelsen af gas for at sikre varme til private boliger (forsyningssikkerhed).

Gorrissen Federspiels og KA's vurderinger adskiller sig dog ift., om ordningen også kan siges at være egnet og nødvendig (jf. pkt. 2 og 3 ovenfor).

Gorrissen Federspiel har i deres vurdering af ordningens overensstemmelse med EU-retten anført, at ordningen er egnet og nødvendig og dermed vil være i over-

ensstemmelse med proportionalitets-princippet. Rapporten giver dog ingen nærmere uddybning eller begrundelse af hvilke forhold, der ligger bag denne konklusion. Det er derfor uvist, hvilke fagtekniske forudsætninger og beregninger Gorrissen Federspiel har lagt til grund for deres vurdering *jf. tabel 1*.

KA har i deres juridiske vurdering lagt en række fagtekniske vurderinger foretaget af en arbejdsgruppe i Energistyrelsen til grund. De har på baggrund heraf vurderet, at ordningen ikke på det foreliggende grundlag kan varetages på en proportional måde *jf. nedenstående tabel 1*.

<b>Tabel 1</b> <b>Oversigt over faglige begrundelser bag proportionalitetsvurdering af en automatisk ja-tak-ordning</b>		
Hensyn	Gorrissen Federspiel (GF)	Kammeradvokaten (KA)
Miljøhensyn (CO <sub>2</sub> -reduktion og effektiv udnyttelse af ressourcer)	GF vurderer, at tiltaget kan begrundes i miljøhensyn. Det beskrives ikke nærmere, hvilke faglige begrundelser der ligger bag denne vurdering.	<p>Tiltaget vurderes <u>ikke</u> at varetage miljøhensynet proportionelt. Der er i vurderingen lagt vægt på følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>At det ikke entydigt kan fastslås, at fjernvarmen altid vil være den mest CO<sub>2</sub>-reducerende varmeløsning ift. varmepumper.</li> <li>At individuelle varmepumper gennemsnitlig set har en højere energieffektivitet end fjernvarme.</li> <li>At klima- og energieffektiviseringseffekten af ordningen øges med eksekverings hastigheden. En varmepumpe kan teknisk set opstilles på under en uge. Fjernvarme tager typisk ét til fem år at udrulle, alt efter hvor stort og omfattende fjernvarmeprojektet er.</li> <li>I ovenstående er der taget højde for, at en <i>automatisk ja-tak-ordning</i> forventes at medføre en højere energitæthed i de nye fjernvarmenet. En højere energitæthed vil øge energieffektiviteten i fjernvarmen yderligere, men pga. de store forskelle på produktionsporteføljerne i de lokale fjernvarmenet vil ordningerne ikke entydigt reducere CO<sub>2</sub>-emissionen.</li> </ul> <p>På baggrund af ovenstående fagtekniske vurdering er det ikke godtgjort, at ordningen generelt set og på nationalt plan kan anses for at være <u>egnet</u> til at mindske CO<sub>2</sub>-udledningen eller til at sikre en mere energieffektiv udnyttelse af de ressourcer, der er til rådighed (energieffektivitet).</p>
Forsyningsikkerhed (varme- og elforsyning på nationalt og EU-plan)	<p>GF vurderer tiltaget proportionelt fsva. samfundshensyn, da [GF fremfører, at den nødvendige tilslutning til fjernvarme <u>ikke</u> kan opnås med mindre indgribende tiltag.</p> <p>GF skriver, at vurderingen er baseret på materiale modtaget fra KommuneKredit. Det er uvist, hvilke faglige vurderinger materialet indeholder.</p>	<p>Tiltaget vurderes <u>ikke</u> at varetage hensynt til forsyningsikkerheden proportionelt. Der er i vurderingen lagt vægt på følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hvis ordningen ikke indføres, vil det næppe føre til, at borgerne ikke kan forsynes med varme.</li> <li>En reduktion af gas i tilfælde af en reel gasmangel kan nås ved at anvende andre grønne opvarmningsformer som fx individuelle varmepumper.</li> <li>Den ekstra gasreduktion, som vil kunne opnås ved ordningen, må forventes at have en mindre indvirkning i et samlet EU-perspektiv.</li> <li>Der kan forekomme udfordringer for elforsyningsikkerheden, hvis en stor andel gasforbrugere installerer individuelle varmepumper. Ordningerne kan sikre, at nogle ekstra fjernvarmeprojekter realiseres, men ordningen har ikke alene en afgørende betydning for elforsyningsikkerheden.</li> </ul>

Kilde: KEFM

En *automatisk ja-tak ordning* kan indrettes på forskellige måder med forskellige krav til varsling, forbrugerinformation mv. Det kan fx være en forlænget varsling til at takke nej tak, inden man automatisk bliver tilsluttet fjernvarmen. Det kunne også være tydelig information til forbrugerne om at forbrugeren bindes, hvis ikke der takkes nej tak. Ingen af disse ændrer dog ved, at ordningen vurderes uforenelig med EU-retten.

### National vurdering af en automatisk ja-tak-ordning

Både GF's og KA's rapport vurderer, at en *automatisk ja-tak-ordning* kan udgøre en negativ aftalebinding dvs. et tilbud om tilslutning til fjernvarme med et vilkår om, at fjernvarmeselskabet anser borgerens tavshed som en stiltiende accept med den virkning, at der er indgået en aftale og dermed opstået en betalingspligt for borgeren. Både GF og KA vurderer, at en sådan negativ aftalebinding er i strid med forbrugeraftaleloven og markedsføringsloven. Begge vurderer dog, at ordningen kan gøres forenelig med nationale forbrugeraftale- og markedsføringsregler, hvis ordningen særskilt lovreguleres. Derudover pointerer KA, at en tvangsmæssig gennemførelse af ordningen fx i tilfælde, hvor der uvident og uønsket er givet tilsagn om fjernvarmetilslutning vil kræve, at der tilvejebringes et klart hjemmelsgrundlag til at fjernvarmeselskabet – mod borgerens vilje – kan tvinge sig adgang til borgers hjem og opsætte anlægget.

Dermed ville ordningen isoleret set kunne implementeres i overensstemmelse med national lov, såfremt der tilvejebringes en national hjemmel.

### Konklusion og alternativ ordning

Uagtet indførelse af en national lovhjemmel vurderer KA, at en *automatisk ja-tak-ordning*, som foreslået af branchen, ikke vil kunne udformes i overensstemmelse med EU-retten og reglerne om det frie marked.

Såfremt man beslutter at gennemføre en *automatisk ja-tak-ordning*, som foreslået af branchen, kan det medføre konsekvenser, såfremt EU-kommissionen vurderer, at det er i strid med EU-retten. Selvom man herefter beslutter at bringe ordningen til ophør, kan EU-Kommissionen vælge at indbringe traktatkrænkelsen for EU-domstolen. Domstolen kan her afgøre, at Danmark skal erstatte det tab, som forvoldes fx borgere, som uønsket er blevet tilsluttet fjernvarme.

På den baggrund lægges der op til, at der ikke arbejdes videre med en *automatisk ja-tak-ordning*, som foreslået af branchen.

Det er Kammeradvokatens vurdering, at et lovligt alternativ til en *automatisk ja tak-ordning* er en samtykkebaseret ordning, hvor fjernvarmen ikke fremhæves frem for andre grønne opvarmningsformer, og hvori der ikke indgår negativ aftalebinding. En samtykkebaseret ordning er kendetegnet ved, at ejendommejerer afgiver sit udtrykkelige samtykke inden tilslutning til fjernvarme og at der ved manglende samtykke ikke kan ske fysisk gennemtvungelse af tilkobling til fjernvarmen.

En sådan ordning er derfor udmøntet ifbm. implementeringen af en aftale mellem tidligere S-regering og KL om *fremskyndet planlægning for udfasning af gas til opvarmning og klar besked til borgerne*. Her har Energistyrelsen, på baggrund af Kammeradvokatens vurdering, udarbejdet følgebrev samt skabeloner til breve med information om bl.a. fjernvarmetilslutning, som er i overensstemmelse med EU- og markedsføringsregler. Kommunerne har i 2022 kunnet benytte disse skabeloner som grundlag for at udsende breve til ejendommejerere i gasforsynede områder med information om grønne opvarmningsmuligheder. I de områder, hvor der udrulles

fjernvarme, er kommunerne med udgangspunkt i brevskabelonerne og Energistyrelsens følgebrev hertil, blevet opfordret til at oplyse ejendommejereren om, at det lokale fjernvarmeselskab skal kontaktes, hvis ejendommejereren ønsker fjernvarme. Kommunerne har også kunne sende et link til kommunens eventuelle hjemmeside om varmeforsyningsplaner, hvor kommunen har kunnet give ejendommejereren mulighed for ved et klik at give tilsagn om, at de er interesseret i yderligere information om tilslutning til fjernvarme.

Dette vurderes at have haft en positiv effekt på borgerens stillingtagen til udskiftning af deres gas- eller oliefyr. Dertil kommer, at borgerne grundet de høje energipriser i større grad end før energikrisen selv opsøger fjernvarmeselskaberne med ønske om at tilmelde sig fjernvarmen.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet følger nøje planlægningen og udrulningen af fjernvarme. Derudover kan det fremhæves, at regeringen med regeringsgrundlaget har besluttet at nedsætte en national energikrisestab (NEKST), som skal sikre hurtigere handling på akutte grønne udfordringer som bl.a. fjernvarmeudrulning. Partierne bag *Klimaaftale om grøn strøm og varme* vil løbende blive orienteret om status for fjernvarmeudrulningen.