

# Notat vedrørende indførelse af en ”Ja tak-ordning”

## 1. INDLEDNING OG KONKLUSION

Energistyrelsen har bedt om vores vurdering af, om den påtænkte Ja tak-ordning eller et alternativ i form af en samtykkeordning er forenelig med EU-reglerne om fri bevægelighed, forbruger- og markedsføringsretten samt grundlovens § 73 om ekspropriation. Styrelsen har endvidere bedt os vurdere, om ordningen kan gennemtvinges over for personer, der nægter at medvirke til overgang til fjernvarme. Ordningen er beskrevet nærmere nedenfor i punkt 2.

Samlet er vores vurdering følgende:

### Fri bevægelighed

- Ja tak-ordningen kan potentielt hindre samhandlen for varer og gøre den frie udveksling af tjenesteydelser mindre attraktiv, hvorfor ordningen antages at udgøre en restriktion omfattet af artikel 34 og 56 i TEUF. Ordningen forfølger overordnet anerkendelsesværdige formål i form af miljøbeskyttelseshensyn samt hensynet til forsyningsikkerheden. Det afgørende for ordningens lovlighed er dermed, om ordningen forfølger disse formål på en proportional måde.
- På baggrund af de oplysninger vi har modtaget, synes en Ja tak-ordning ikke at være en proportional måde at varetage miljøbeskyttelseshensyn på. Vi lægger herved vægt på, at det af Energistyrelsens fagtekniske vurdering fremgår, at ordningen på nationalt plan ikke er egnet til at mindske CO<sub>2</sub>-udledningen eller til at sikre en mere energieffektiv udnyttelse af de ressourcer, der er til rådighed (energieffektivitet).

- Heller ikke hensynet til forsyningssikkerheden kan efter det oplyste varetages på en proportional måde med Ja tak-ordningen. Vi lægger herved vægt på, at det af Energistyrelsens fagtekniske vurdering følger, at ordningen på det foreliggende grundlag ikke kan anses for at bidrage til Danmarks forsyningssikkerhed i en sådan grad, at den kan retfærdiggøre restriktionen. Energistyrelsen har i en bredere europæisk kontekst vurderet, at ordningen heller ikke kan anses for egnet til at varetage bredere sikkerhedspolitiske hensyn, der indgår i målet om at gøre Europa uafhængig af russisk gas. På den baggrund er det vores vurdering, at det ikke er godtgjort, at ordningen er proportional ud fra hensynet til forsyningssikkerheden.
- I forhold til samtykkeordningen er det vores vurdering, at samtykkeordningen ikke udgør en restriktion omfattende af artikel 34 og 56 i TEUF, forudsat at de enkelte kommuner ikke opfordrer forbrugere til at aftage varme fra en bestemt varmforsyningskilde, men blot informerer forbrugerne mere generelt om de forskellige grønne energimuligheder. Såfremt kommunerne derimod fremhæver bestemte opvarmningsformer direkte eller indirekte frem for andre, vil tiltaget kunne udgøre en restriktion. Selvom effekten af samtykkeordningen må antages at være mindre end effekten af Ja tak-ordningen, lægger vi til grund, at heller ikke denne ordning er proportional af samme grunde som dem, der er anført ovenfor vedrørende Ja tak-ordningen.

### **Forbruger- og markedsføringsret**

- Ja tak-ordningen vil være omfattet af forbrugerrettighedsdirektivet, forbrugeraftaleloven og markedsføringsloven og indebærer en negativ aftalebinding, der formentlig strider mod disse regler.
- Det er dog også vores vurdering, at ordningen vil være forenelig med forbruger- og markedsføringsreglerne, hvis der enten indhentes udtrykkeligt samtykke til skiftet til fjernvarme, eller hvis ordningen særskilt lovreguleres.
- Henvendelserne i scenarie 1 og 2, jf. nedenfor under punkt 4.5, udgør ikke offentligt informationsmateriale, men vil have karakter af erhvervsmæssig aktivitet. Da henvendelserne endvidere ikke kan anses for nødvendig information af almen samfundsmæssig interesse, falder de begge inden for markedsføringslovens område. Det bemærkes dog, at henvendelsen i scenarie 2 formentlig vil kunne udformes således, at den ikke omfattes af markedsføringsloven. Dette vil kræve, at information om alle tilgængelige opvarmnings-

former beskrives objektivt og loyalt, og at ingen opvarmningsformer direkte eller indirekte fremhæves frem for andre, der også vil kunne bidrage til at opnå de miljø- og sikkerhedspolitiske hensyn.

- I det omfang en henvendelse omfattes af markedsføringsloven, vil kommunerne kunne sende fysiske breve med navn og adresse på bygningsejere, hvis de pågældende ikke enten har frabedt sig dette direkte over for kommunerne, hvilket fremgår af Robinsonlisten, eller at det i øvrigt fremgår af CPR-registeret, at den pågældende har frabedt sig markedsføring. Kommunerne kan desuden sende fysiske breve påtrykt en adresse, men uden navn, forudsat at Nej tak-ordningerne respekteres af kommunerne. Kommunerne kan ikke henvende sig til forbrugerne via elektronisk post, herunder e-mail eller e-Boks.

### **Ekspropriationsretlige forhold**

- Ja tak-ordningen indebærer et indgreb i en ejendomsret. Selvom der foreligger usikkerhed om intensiteten af det indgreb, som ordningen medfører, må det ud fra en samlet afvejning af indgrebets karakter dog antages, at der ikke vil være tale om afståelse (af ejendom) i grundlovens § 73's forstand.
- På denne baggrund er det vores vurdering, at indførelse af Ja tak-ordningen ikke har karakter af ekspropriation efter grundlovens § 73, og at ordningen derfor vil kunne gennemføres erstatningsfrit.

### **Tvangsmæssig gennemførelse af Ja tak-ordningen**

- Der kan ikke ske tvangsmæssig gennemførelse af Ja tak-ordningen uden tilvejebringelse af et klart hjemmelsgrundlag. Da der er tale om ganske indgribende foranstaltninger over for borgeren, vil udformningen af hjemmelsgrundlaget skulle overvejes nøje.

Vores vurderinger er baseret på de foreliggende sparsomme oplysninger om Ja tak-ordningen. Et ændret eller suppleret oplysningsgrundlag vil kunne ændre de retlige vurderinger. Hvis Energistyrelsen beslutter at gå videre med ordningen, bør vurderingerne derfor genbesøges, når ordningen er beskrevet i flere detaljer og eventuelt understøttet med flere analyser.

## 2. BAGGRUND

### 2.1 Ja tak-ordningen

I forbindelse med regeringens reformudspil ”*Danmark kan mere IP*” har bl.a. Dansk Fjernvarme og Radikale Venstre foreslået, at der indføres en automatisk Ja tak-ordning, hvorefter bygningsejere automatisk bliver tilmeldt fjernvarme, hvis bygningen er beliggende i et område, der er udlagt til fjernvarme. Bygningsejere får dog mulighed for at fravælge tilslutning til fjernvarmenetværket, hvis ejeren kan dokumentere, at bygningen opvarmes med andre VE-opvarmningsformer, f.eks. varmepumpe, solvarme, jordvarme mv.

Ja tak-ordningen indebærer, at alle ejendomme beliggende i et område godkendt til fjernvarme som udgangspunkt omfattes af ordningen. Alle grundejere kan dog efter forslaget afslå fjernvarmetilslutningen, hvis bygningsejeren kan dokumentere, at der er truffet et andet grønt valg, f.eks. varmepumpe. Når fjernvarmeselskabets konkrete leveringsbestemmelser træder i kraft, er bygningsejeren alene omfattet af disse. Fjernvarmeselskaber har typisk bestemmelser om udtrædelsesgodtgørelse, hvor bygningsejeren pålægges at betale deres andel af restgælden.

Kommunalbestyrelsen skal efter forslaget som minimum ad to omgange sikre, at bygningsejere, der omfattes af Ja tak-ordningen, skriftligt underrettes om den forestående fjernvarmetilslutning og muligheden for at frasige sig denne. Første underretning skal ske senest fire uger efter, at der foreligger et godkendt projekt for fjernvarmekonvertering, eller når der foreligger en godkendt varmeplan. Anden underretning skal ske senest fire uger før, fjernvarmeselskabets leveringsbetingelser træder i kraft. Bygningsejeren skal ved underretningen oplyses om fjernvarmeselskabets leveringsbetingelser samt om de forbrugerøkonomiske konsekvenser, herunder eksempler på omkostninger mv. ved fjernvarmetilslutningen i forhold til omkostninger mv. ved opvarmning med varmepumper ved forskelligt varmebehov.

Ja tak-ordningen er begrundet i et hensyn til dels at reducere CO<sub>2</sub>-udledninger (miljømæssigt hensyn), dels at sikre at Danmark gøres uafhængig af russisk gas (forsyningssikkerhed og sikkerhedspolitisk hensyn).

Ja tak-ordningen er endnu ikke udviklet i detaljer og er således foreløbigt kun beskrevet ved de overordnede elementer ovenfor.

## 2.2 Samtykkeordning

Energistyrelsen har i notat af 9. maj 2022, side 4, og i e-mail af 21. juni 2022 beskrevet en alternativ mulighed til Ja tak-ordningen, som går ud på, at bygningsejere med gas- eller oliefyr beliggende i eksisterende eller kommende fjernvarmeområder får mulighed for – på en nem og tydelig måde – at tilkendes give, om de ønsker at tilmelde sig fjernvarme.

Det kunne ske i forbindelse med den foreslåede informationskampagne i regeringens reformudspil "*Danmark kan mere II*", og det kunne gøres ved at indsætte information om, hvordan man tilmelder sig ordningen i et fysisk eller et digitalt brev med f.eks. et link til fjernvarmeselskabets hjemmeside eller et tilbud eller en kontrakt, der sendes via e-Boks. Som et alternativ kan det overvejes at give bygningsejerne – også i et fysisk brev eller via e-Boks – oplysning om, at de kan tilmelde sig fjernvarme samtidig med generel oplysning om andre grønne opvarmningsformer, som de kan vælge i stedet for.

Derudover har Energistyrelsen oplyst, at der pr. 25. juni 2022 er indgået en politisk aftale om, at der fra 2035 ikke længere skal være boliger i Danmark, der opvarmes af gasfyr<sup>1</sup>. Vi lægger derfor til grund, at dette mål skal nås, uanset hvilken ordning der arbejdes videre med.

## 2.3 De økonomiske konsekvenser ved Ja tak-ordningen

Der foreligger ikke beregninger af de økonomiske konsekvenser af en gennemførelse af Ja tak-ordningen. Energistyrelsen har dog oplyst, at omkostningerne ved at skifte fra naturgas til fjernvarme i gennemsnit forventes at udgøre ca. 50.000 kr. Endvidere forventes det, at de gennemsnitlige omkostninger forbundet med afkobling af et gasfyr vil udgøre ca. 7 - 8.000 kr.

Der foreligger endvidere ikke beregninger af, hvorvidt og i hvilket omfang gennemførelse af Ja tak-ordningen vil påvirke prisen på bygningsejernes gas- og oliefyr. Et nyt gas- og oliefyr kan ifølge oplysninger på [www.spareenergi.dk](http://www.spareenergi.dk) p.t. have en markedsværdi på op til 30.000 - 50.000 kr.

Energistyrelsen har desuden oplyst, at initialomkostninger for en varmepumpe udgør ca. 90.000 - 120.000 kr.

Der er p.t. i alt ca. 371.000 gas- og oliefyr i Danmark.

---

<sup>1</sup> <https://www.regeringen.dk/media/11470/klimaaf tale-om-groen-stroem-og-varme.pdf>

### 3. FRI BEVÆGELIGHED

#### 3.1 Ja tak-ordningen

##### 3.1.1 *Ordningen udgør restriktioner*

Energistyrelsen har i notat af 9. maj 2022, side 2, anført, at den automatiske Ja tak-ordning kan gøre det mere besværligt for sælgere og installatører af andre grønne opvarmningsformer end fjernvarme, såsom varmepumper, solvarme og jordvarme, at sælge og installere deres produkter i de områder, hvor bygningsejerne automatisk bliver tilmeldt en Ja tak-ordning. Styrelsen har ligeledes anført, at en del af disse sælgere og installatører potentielt kan komme fra andre EU-medlemsstater.

På den baggrund vurderer Energistyrelsen, at Ja tak-ordningen udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, jf. artikel 34 i TEUF.

Vi er enige med Energistyrelsen i, at Ja tak-ordningen, som den er beskrevet i det fremsendte materiale, potentielt kan hindre samhandlen og derfor være omfattet af forbuddet i artikel 34 i TEUF, jf. ligeledes EU-Domstolens dom af 11. juli 1974 i sag C-8/74, Dassonville, ECLI:EU:C:1974:82, præmis 8. Der kan i den forbindelse henvises til, at gas og elektricitet er blevet betragtet som varer i traktatens forstand, jf. bl.a. EU-Domstolens domme af 23. oktober 1997 i sag C-159/94, Kommissionen mod Frankrig, ECLI:EU:C:1997:501, præmis 40, og af 21. juni 2007 i sag C-173/05, Kommissionen mod Italien, ECLI:EU:C:2007:362, præmis 39. I forlængelse heraf må varmepumper, solceller mv. også anses for varer i traktatens forstand.

Derudover må ordningen også antages at være omfattet af artikel 56 i TEUF om fri udveksling af tjenesteydelser og forbud mod restriktioner. Energistyrelsen anfører som nævnt ovenfor, at ordningen kan gøre det mere besværligt ikke kun for sælgere, men også for installatører af andre grønne opvarmningsformer end fjernvarme, at sælge og installere disse opvarmningsformer, herunder installatører fra andre EU-medlemsstater, hvorfor det ikke kan udelukkes, at ordningen vil medføre ulemper for eller gøre udøvelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser mindre attraktiv for disse installatører, jf. ligeledes EU-Domstolens dom af 12. juli 2012 i sag C-602/10, SC Volksbank, ECLI:EU:C:2012:443, præmis 73.

Da ordningen antages at udgøre en restriktion for den frie bevægelighed for varer og tjenesteydelser, skal det vurderes, om ordningen kan begrundes i legitime hensyn og er proportional i overensstemmelse med henholdsvis artikel 36 og 52 i TEUF samt Domstolens praksis herom.

### 3.1.2 *Ordningen kan begrundes i legitime hensyn*

Energistyrelsen har i notatet, side 2, anført, at formålet med den foreslåede ordning er at medvirke til at sikre forsyningsikkerheden i forhold til at levere varme til private boliger. Endvidere har Energistyrelsen anført, at formålet er at beskytte miljøet. Energistyrelsen anfører i den forbindelse, at formålet er at reducere CO<sub>2</sub>-udslip.

Det fremgår derudover af Energistyrelsens notat, side 3, at opdelingen af Danmark i henholdsvis fjernvarmeområder og områder med andre VE-opvarmningsformer, såsom varmepumper, solvarme, jordvarme mv., er med til at sikre en energieffektiv udnyttelse af de ressourcer, der er til rådighed, herunder kraftvarme, affald, overskudsvarme og geotermisk varmeproduktion i fjernvarmeområder. Vi forstår Energistyrelsens notat således, at der dermed foreligger to særskilte formål under hensynet til miljøet. Endelig forstår vi tiltaget således, at det også bidrager til målsætningen om at udfase gas- og olieforbrug i 2035.

Vi er enige med Energistyrelsen i, at ordningen principielt kan begrundes i hensynet til den offentlige sikkerhed (forsyningsikkerhed), jf. artikel 36 og 52 i TEUF samt EU-Domstolens domme af 10. juli 1984 i sag C-72/83, Campus Oil Limited, ECLI:EU:C:1984:256, præmis 34-36, og af 17. september 2020 i sag C-648/18, Hidroelectrica, ECLI:EU:C:2020:723, præmis 36, samt hensynet til miljøet, jf. bl.a. EU-Domstolens domme af 20. september 1988 i sag C-302/86, Kommissionen mod Danmark, ECLI:EU:C:1988:252, præmis 8 og 9, og af 20. september 2007 i sag C-297/05, Kommissionen mod Nederlandene, ECLI:EU:C:2007:531, præmis 77<sup>2</sup>.

### 3.1.3 *Ordningens proportionalitet*

I forhold til proportionalitetsvurderingen skal navnlig følgende overvejes:

1. om ordningen er *egnet* til at nå det ønskede formål, og
2. om det ønskede formål kan opnås ved mindre restriktive foranstaltninger, og om restriktionen dermed er *nødvendig*.

---

<sup>2</sup> Sag C-302/86, Kommissionen mod Danmark, vedrørte det danske returflaskesystem, herunder kravene om at øl og læskedrikke kun måtte markedsføres i emballage, der kunne genanvendes, og som var godkendt af Miljøstyrelsen. EU-Domstolen anså henvisninger til miljøhensyn som legitime, men fandt bl.a. ikke, at kravet om godkendelse af Miljøstyrelsen var proportional. Sag C-297/05, Kommissionen mod Nederlandene, vedrørte nationale regler om import af køretøjer, der var indregistreret i en anden medlemsstat. EU-Domstolen fandt, at hensynet til bl.a. miljøet kunne accepteres, men at de nederlandske regler ikke var proportionale.

---

Vurderingen af en ordnings egnethed skal umiddelbart foretages i forhold til den situation, hvor ordningen ikke indføres. Vurderingen af ordningens nødvendighed skal derimod foretages ved sammenligning med andre alternative ordninger, det vil sige, om der findes andre mindre restriktive foranstaltninger, der gør det muligt at opnå samme formål som den ønskede ordning på samme effektive måde.

Det følger af EU-Domstolens praksis, at de hensyn, der kan påberåbes af en medlemsstat som begrundelse for en restriktion, skal ledsages af de nødvendige beviser eller en analyse af egnetheden og forholdsmæssigheden af den restriktive foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, såvel som præcise oplysninger til støtte for medlemsstatens argumentation, jf. bl.a. EU-Domstolens domme i sagerne C-333/14, Scotch Whisky Association, præmis 54, C-42/02, Lindman, EU:C:2003:613, præmis 25, C-227/06, Kommissionen mod Belgien, EU:C:2008:160, præmis 63, og C-456/10, ANETT, EU:C:2012:241, præmis 50.

Det bemærkes i forlængelse heraf, og som anført i Energistyrelsens notat af 9. maj 2022 på side 4-5, at EU-Domstolen har fastslået, at det ikke kan kræves, at medlemsstaten positivt skal bevise, at ingen anden tænkelig foranstaltning kan gøre det muligt at nå det nævnte formål på de samme vilkår, jf. bl.a. EU-Domstolens dom i sag C-333/14, Scotch Whisky Association, præmis 55.

Ved vurderingen af om en ordning er egnet til at nå det ønskede formål, indrømmes medlemsstaterne normalt en bred skønsmargin, hvis det varetagne formål må karakteriseres som politisk vigtigt i EU-regi og f.eks. skal udformes inden for presserende tidsfrister, der ikke giver mulighed for en fuldstændig undersøgelse af eventuelle mere egnede alternativer<sup>3</sup>.

### 3.1.3.1 Vedrørende miljøhensynet

#### *Ad) Reducere CO<sub>2</sub>-udslip*

I forhold til miljøhensynet har Energistyrelsen, som nævnt ovenfor, anført, at formålet med Ja tak-ordningen for det første er at reducere CO<sub>2</sub>-udslip.

#### *Vedrørende egnethed*

I forhold til vurderingen af Ja tak-ordningens egnethed til at nå det ønskede formål om at reducere CO<sub>2</sub>-udslip har Energistyrelsen i notatet på side 2 anført, at det er relevant at fokusere på, om fjernvarme sammenlignet med andre opvarmningsformer kan siges at fremme miljøet ved at sikre en større CO<sub>2</sub>-reduktion, end hvis ordningen ikke indføres.

---

<sup>3</sup> Niels Fenger: "EU-rettens proportionalitetsprincip", U 2014 B 227, side 228.



Energistyrelsen har foretaget en fagteknisk vurdering af varmepumpers og fjernvarmes CO<sub>2</sub>-udledning. Vi forstår Energistyrelsens beskrivelse sådan, at varmepumper umiddelbart er det mest relevante alternativ til fjernvarme.

Energistyrelsen konkluderer i deres fagtekniske vurdering, at det ikke entydigt kan fastslås, at fjernvarmen altid vil være den mest CO<sub>2</sub>-reducerende varmeløsning, da det afhænger af lokale forhold, og at Ja tak-ordningen derfor ikke generelt og på nationalt niveau kan siges at være egnet til at varetage formålet om at reducere CO<sub>2</sub>-udledningen.

Til brug for denne vurdering har Energistyrelsen oplyst følgende vedrørende CO<sub>2</sub>-udledningen ved anvendelse af fjernvarme og varmepumper:

- Varmepumper vil kunne installeres hurtigere, hvis der endnu ikke er fjernvarme i området, men er dyrere i initialomkostninger og kan normalt ikke anvendes i tæt bebyggelse, f.eks. etageboliger. I villaområder og mere spredt bebyggelse vil individuelle varmepumper være den mest CO<sub>2</sub>-reducerende løsning, medmindre fjernvarmeforsyningen er markant mere CO<sub>2</sub>-effektiv end landsgennemsnittet.
- Energistyrelsen vurderer, at der er en større sandsynlighed for, at flere kommer af med deres gas- eller oliefyr i områder med fjernvarme ved brug af en Ja tak-ordning. Derfor forventes også en højere CO<sub>2</sub>-reduktion ved ordningen, når fjernvarmen først er udrullet. Det vil dog sandsynligvis være muligt at opnå samme eller større CO<sub>2</sub>-reduktion i de berørte husstande, hvis det er praktisk muligt at konvertere gas- eller oliefyr til individuelle varmepumper.
- Det kan ikke udelukkes, at der kan være nye fjernvarmeområder, der i en overgangsperiode i større omfang anvender fossile brændsler i produktionen. Det skyldes, at der stadig er enkelte kul- og gasfyrede grundlastanlæg i de eksisterende fjernvarmeområder, hvorved en udvidelse af disse områder kan medføre en øget CO<sub>2</sub>-emission fra disse anlæg. Det forventes dog, at både kul- og de fleste gasfyrede anlæg vil blive erstattet med VE-baseret fjernvarmeproduktion og overskudsvarme frem mod 2030. Således forventes under 2 % af fjernvarmen at bestå af fossil olie og ledningsgas i 2030, og 11 % af fjernvarmen forventes at bestå af overskudsvarme i 2030.
- For både varmepumper og fjernvarme varierer de faktiske CO<sub>2</sub>-emissioner fra år til år bl.a. grundet den fluktuerende elproduktion fra sol- og vindenergi, der er afhængig af vejr og vind. Hertil bemærkes, at fossile brændsler både i el- og fjernvarmeproduktionen i høj grad forventes udfaset frem mod 2030. En udfasning af fossile brændsler i både el og fjernvarmeproduktionen vil reducere CO<sub>2</sub>-udledningen ved begge opvarmningsformer.

- Ja tak-ordningen forventes at medføre en højere energitæthed i de nye fjernvarmenet (se nedenfor under ”energieffektivitet”). 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>-emission. I fjernvarmenet, hvor produktionskapaciteten er delvist baseret på fossile brændsler, kan ordningerne foranledige en større fjernvarmeproduktion baseret på fossile brændsler – og dermed resultere i en højere CO<sub>2</sub>-udledning.

Vi lægger på baggrund af ovenstående fagtekniske vurdering til grund, at Ja tak-ordningen samlet set ikke kan anses for egnet til at sikre målet om at reducere CO<sub>2</sub>-udledningen i forhold til den situation, hvor ordningen ikke indføres.

#### *Ad) Energieffektiv udnyttelse af ressourcer (energieffektivitet)*

For det andet har Energistyrelsen anført, at formålet med Ja tak-ordningen er at sikre en energieffektiv udnyttelse af de ressourcer, der er til rådighed, herunder kraftvarme, affald, overskudsvarme og geotermisk varmeproduktion i fjernvarmeområder.

#### *Vedrørende egnethed*

I forhold til Ja tak-ordningens egnethed til at sikre en energieffektiv udnyttelse af de ressourcer, der er til rådighed, har Energistyrelsen anført følgende i sin fagtekniske beskrivelse vedrørende fordele og ulemper ved varmepumper og fjernvarme:

- Ja tak-ordningen forventes at medføre højere energitæthed i nye fjernvarmenet og dermed højere energieffektivitet. Eftersom ordningen understøtter en højere energitæthed i fjernvarme, understøttes en reduceret ressourceanvendelse per fjernvarmeforbruger på trods af en marginalt øget ressourceanvendelse til fjernvarmeforsyningen samlet set. Hertil understøtter ordningen færre ressourcer til produktion og opsætning af varmepumper, færre ressourcer til elnetforstærkninger og potentielt færre ressourcer til opretholdelse af gasnettet, hvis dele heraf kan lukkes, fordi alle i et delområde konverterer væk fra gas.
- Gennemsnitlig set har individuelle varmepumper en højere energieffektivitet end fjernvarme. Dette skyldes, at varmepumperne primært baserer varmeleverancen på vedvarende energi, hvilket ikke anses som værende forbrug af energi, da f.eks. omgivelsesvarme ikke er en begrænset men vedvarende ressource. Fjernvarme har dog potentiale for en øget energieffektivitet ved at bruge andre varmekilder end i dag. Antages det på sigt, at varmepumper ligeledes bliver den primære teknologi i fjernvarmen, vil individuelle luft/vand varmepumper være mere energieffektive end fjernvarme baseret på luft/vand varmepumper. Men introduceres andre energikilder,

som f.eks. overskudsvarme og geotermisk baseret varmepumper, mere udbredt i fjernvarmeproduktionen, da vil fjernvarmen kunne blive mest energieffektiv.

- Klima- og energieffektiviseringseffekten af ordningerne øges med eksekveringshastigheden. Det er derfor relevant at afklare spørgsmålet om, hvor hurtigt man kan udrulle fjernvarmen, sammenlignet med hvor lang tid det tager at opsætte andre grønne opvarmningsformer, herunder f.eks. varmepumper:
  - En varmepumpe kan teknisk set opstilles på under en uge. Der er dog pt. ventetid på at få tilbud på varmepumper, ligesom der er leveringsudfordringer med selve varmepumper pga. efterfølger fra Corona og krigen i Ukraine. Jf. Tekniq Arbejdsgiverne, der blandt andre repræsenterer de installatører, som sætter varmepumperne op, er der for tiden noget længere ventetid end de normale par uger, og ved udvalgte varmepumpemodeller kan der risikeres fire til seks måneders leveringstid. Jf. Energistyrelsens teknologikatalog koster det ca. 110.000 kr. i initialomkostninger for en varmepumpe, hvilket kan være en økonomisk barriere for nogle varmekonsumenter.
  - Fjernvarme tager typisk et til fem år at udrulle, alt efter hvor stort og omfattende fjernvarmeprojektet er. Det koster typisk ca. 50.000 kr. i initialomkostninger at tilslutte sig fjernvarmen og nogle fjernvarmeselskaber tilbyder rabatordninger, hvor tilslutningsafgiften nedsættes eller helt forsvinder i en begrænset periode. Derfor udgør initialomkostninger ved fjernvarme en mindre økonomisk barriere for varmekonsumenteren sammenlignet med individuelle varmepumper.
  - Der findes en række tilskudspuljer til både varmepumper og fjernvarme, som for nogle kan reducere omkostningerne ved konvertering på op til omkring 25.000 kr.
  - I områder med mere spredt bebyggelse, forventes fjernvarme ikke at være den samfundsøkonomisk bedste løsning, medmindre fjernvarmeforsyningen er markant mere energieffektiv end landsgennemsnittet. I den type bebyggelse vil individuelle varmepumper typisk være det mest energieffektive alternativ til eksisterende naturgasfyr.

På baggrund af ovenstående konkluderer Energistyrelsen i deres fagtekniske beskrivelse, at Ja tak-ordning vil have en positiv effekt på energieffektivisering i områder, hvor fjernvarme vurderes at være den samfundsøkonomisk bedste løsning. Det kan være områder med tæt bebyggelse og/eller med særligt energieffektiv fjernvarmeforsyning, f.eks. baseret på geotermi, overskudsvarme eller solvarme suppleret med en kollektiv varmepumpe. En generel ordning, som også gælder uden for sådanne områder, vurderes derimod at kunne påvirke energieffektiviteten negativt.

På baggrund af ovenstående fagtekniske vurdering er det efter vores opfattelse ikke godtgjort, at Ja tak-ordningen generelt set og på nationalt plan kan anses for at være egnet til at opnå målet om at sikre en energieffektiv udnyttelse af de ressourcer, der er til rådighed.

### 3.1.3.2 *Vedrørende hensynet til forsyningsikkerheden*

Energistyrelsen har i sit notat på side 5 anført, at hvis der ikke indføres en automatisk Ja tak-ordning, vil det blive mere tidskrævende og administrativt tungt for kommunerne og fjernvarmeselskaberne at indhente tilkendegivelser om, hvorvidt borgerne ønsker at aftage fjernvarme.

Energistyrelsen har i deres fagtekniske redegørelse videre oplyst følgende:

- Såfremt der indføres en Ja tak-ordning, er det sandsynligt at flere områder vil få fjernvarme i fremtiden pga. en højere tilslutningsprocent, og således vil der potentielt blive installeret færre individuelle varmepumper. Uden Ja tak-ordningen kan der forekomme større udfordringer for elnettet og elforsyningsikkerheden, hvis en stor andel af områdets nuværende gasforbrugere installerer individuelle varmepumper.
- Energistyrelsens egne analyser af elforsyningsikkerheden viser imidlertid, at der, baseret på en ”frozen-policy” tilgang, vil forekomme udfordringer for elforsyningsikkerheden i både Øst- og Vestdanmark efter 2030. En reduktion i etableringen af individuelle varmepumper vil bidrage positivt til denne udfordring, men det vurderes ikke, at en Ja tak-ordning, for at tilknytte flest mulige husstande til fjernvarmen, alene vil kunne redde elforsyningsikkerheden i Danmark. Ordningerne kan således ikke siges at have afgørende betydning for den nationale forsyningsikkerhed.
- Energistyrelsen vurderer på den baggrund, at en Ja tak-ordning vil kunne øge antallet af områder, hvor der kan udrulles fjernvarme, da ordningen ved hjælp af negativ aftalebinding hurtigt kan sikre den fornødne tilslutningsprocent, og fremskynde projekternes realisering, hvilket er positivt for elforsyningsikkerheden. Det er imidlertid uafklaret, hvor stor en effekt hhv. Ja tak-ordningen vil have på antallet af realiserede fjernvarmeområder og dermed effekten for elforsyningsikkerheden. Ordningerne kan sikre, at nogle ekstra fjernvarmeprojekter bliver realiseret, men omvendt har ordningerne ikke alene en afgørende betydning for elforsyningsikkerheden.

Hensynet til den offentlige sikkerhed, som hensynet til forsyningssikkerheden hører under, har kun været påberåbt i få tilfælde som begrundelse for nationale handelshindringer<sup>4</sup>, og den ledende dom er Campus Oil-sagen, hvor EU-Domstolen accepterede et krav om, at importører af petroleumslamper til Irland skulle købe en vis andel af deres forsyning fra det eneste tilbageværende irske raffinaderi, da det blev anset for nødvendigt af hensyn til Irlands forsyningssikkerhed, jf. dommens præmis 51. EU-Domstolen accepterede i den forbindelse, at forsyningen af olieprodukter var af grundlæggende betydning for medlemsstatens eksistens, hvorfor den kunne begrundes i den offentlige sikkerhed, jf. dommens præmis 34.

Ud fra Campus Oil-sagen må det antages, at der skal forholdsvis meget til, for at en ordning er proportional med hensyn til forsyningssikkerheden, da olieprodukter i sagen bl.a. blev anset for grundlæggende for en stats eksistens.

Som nævnt ovenfor har Energistyrelsen anført, at hvis den automatiske Ja tak-ordning ikke indføres, vil det næppe føre til, at borgerne ikke kan forsynes med varme. Indførelsen af en automatisk Ja tak-ordning kan derfor på det foreliggende grundlag ikke anses for at bidrage til Danmarks forsyningssikkerhed i en sådan grad, at den kan retfærdiggøre restriktionen.

Det kan endvidere overvejes, om ordningen kan begrundes i et bredere sikkerhedspolitisk hensyn, der indgår i målet om at gøre Europa uafhængig af russisk gas, uanset at det konkrete tiltag ikke er afgørende for Danmarks energiforsyningssikkerhed. Selvom der ikke foreligger praksis fra EU-Domstolen på dette punkt, må det antages, at der vil være gode muligheder for at varetage et sådant sikkerhedspolitisk forsyningshensyn, uanset at hensynet er bredere end det Campus Oil-sagen angik i lyset af den aktuelle konflikt med Rusland og EU's tiltag i den forbindelse. Det kunne derfor overvejes, hvilken påvirkning det vil have på EU's og Danmarks sikkerhedspolitiske prioriteter i lyset af konflikten med Rusland, hvis man ikke udbreder fjernvarme med en automatisk Ja tak-ordning.

Energistyrelsen har i den forbindelse ud fra en bredere europæisk kontekst vurderet, at en manglende indførelse af en Ja tak-ordning i Danmark ikke kan forventes at sætte de sikkerhedspolitiske forsyningsmæssige hensyn i EU i fare og dermed medføre en risiko for, at EU ikke kan frigøre sig af russisk gas.

Energistyrelsen har i den forbindelse lagt vægt på følgende:

- Som led i den europæiske grønne pagt har EU med den europæiske klimalov sat sig et bindende mål om at opnå klimaneutralitet senest i 2050. Det kræver, at de nuværende niveauer for driv-

---

<sup>4</sup> Ulla Neergaard og Ruth Nielsen: "EU-Ret – Fri bevægelighed", 4. udgave 2021, side 106, og Karsten Engsig Sørensen og Jens Hartig Danielsen: "EU-retten", 8. udgave, 1. oplag, 2022, side 425.

---

husgasemissioner falder betydeligt i de kommende årtier. For at nå dette mål fastsætter den europæiske klimalov et bindende EU-klimamål om en reduktion af nettodrivhusgasemissioner (emissioner efter fratrækning af optag) på mindst 55 % senest i 2030 i forhold til 1990. EU arbejder i den forbindelse med en revision af sin klima-, energi- og transportrelaterede lovgivning i henhold til den såkaldte "Fit for 55"-pakke for at tilpasse den nuværende lovgivning til ambitionerne for 2030 og 2050. Pakken indeholder også en række nye initiativer i hhv. direktivet for vedvarende energi og direktivet for energieffektivitet, der skal understøtte en større udbredelse af klimavenlig fjernvarme.

- Direktivet for vedvarende energi fastsætter bl.a., at andelen af energi fra vedvarende energikilder i Unionens bruttoforbrug af energi i 2030 er mindst 40 %. For at nå dette mål er hver medlemsstat forpligtet til at forhøje andelen af vedvarende energi i fjernvarme- og fjernkølesektoren med mindst 1,1 procentpoint. Direktivet fastsætter endvidere krav om, at fjernvarmen skal bidrage til integrationen af vedvarende energi i opvarmningen. Det bemærkes, at Danmark, jf. Energistyrelsens klimafremskrivning 2022, forventes at have en VE-andel i det samlede energiforbrug på 58 % i 2030. Det betyder, at Danmark allerede på nuværende tidspunkt efterlever direktivet. Det faktum, at der opsættes flere individuelle varmepumper, forventes ikke at ændre ved Danmarks efterlevelse.
- Direktivet for energieffektivitet fastsætter ligeledes krav til fjernvarmen, herunder regler om at medlemsstaterne skal fremme anvendelsen af effektiv fjernvarme. Det følger af Energistyrelsens klimafremskrivning, at 90 % af fjernvarmen i Danmark er effektiv fjernvarme. Danmark efterlever således EU-kravet om energieffektivitet – uagtet indførslen af en Ja tak-ordning. Da varmepumper også udgør en energieffektivopvarmningsform, er det ikke forventningen, at Danmarks efterlevelse vil komme i fare, hvis der kommer flere varmepumper i løbet af de næste par år.
- Eftersom det er den klare forventning, at Danmark på nuværende tidspunkt er i stand til at efterleve de fastsatte krav til hhv. vedvarende energi og energieffektivitet i direktiverne, vurderes det ikke, at en Ja tak-ordning eller en samtykkebaseret ordning er essentiel for Danmarks efterlevelse af direktiverne eller for at opnå de samlede EU-mål.
- EU har endvidere i slutningen af juni 2022 indgået en aftale om, at medlemslandene skal bruge 15 % mindre gas frem til 31. marts 2023. Aftalen skal forhindre, at forbrugere og virksomheder løber tør for gas til vinter, og den kommer lige efter, at Rusland har meldt ud, at de vil skære ned på gasleverancerne til Europa.

- Greenpeace har ud fra tal fra Energistyrelsen lavet en beregning, der viser, at Danmark allerede har nået det nye reduktionsmål af naturgas på 15 %, som EU-landene er blevet enige om. Danmarks gennemsnitsforbrug af naturgas var i perioden 2017 til 2021 på 99,3 PJ. En 15 % reduktion af dette svarer til et forbrug på 84,49 PJ. Som fremskrivningerne viser, nåede Danmark allerede ned på 84,02 i 2020. Derudover har Evida netop meddelt, at Danmarks gasforbrug i løbet af det første halvår af 2022, er faldet med 17 % i forhold til samme periode sidste år. Af de 17 % står varmforsyningen for 28 % af reduktionen. Det vurderes derfor, at det ikke er nødvendigt med en indførelse af en Ja tak-ordning eller en samtykkebaseret ordning for at nå målet i aftalen. Det bemærkes i den sammenhæng, at aftalen er frivillig.
- Selvom ordningen forfølger et legitimt EU-formål om udfasning af fossile brændsler og særligt gas (Fit for 55-pakken mv.), vil det faktum, at der ikke indføres en automatisk Ja tak-ordning, formentlig ikke føre til, at EU's ambitioner om et grønt EU og udfasning af gas ikke kan gennemføres. Det skyldes umiddelbart, at EU's aftale om gasreduktion er frivillig, hvilket taler for, at behovet for gasreduktion ikke på nuværende tidspunkt er grundlæggende for EU's forsyningssikkerhed. Dertil kommer, at Danmark i forhandlingerne om de reviderede direktiver (direktivet for vedvarende energi og direktivet for energieffektivitet) har et højt ambitionsniveau og allerede på nuværende tidspunkt med den forventede udvikling ventes at kunne leve op til de fastsatte krav om energieffektivitet og bindende mål for VE. Endelig må det tages i betragtning, at Danmark har en meget høj andel af fjernvarmen sammenlignet med andre EU-lande, hvorfor den ekstra gasreduktion, som vil kunne opnås ved en Ja tak-ordning eller en samtykkebaseret ordning, må forventes at have en mindre indvirkning i det samlede EU-billede.
- Endelig bemærkes det, at en reduktion af gas – som følge af at sikre forsyningssikkerheden i tilfælde af en reel gasmangel – ligeledes kan nås ved at anvende andre grønne opvarmningsformer end fjernvarme, f.eks. varmepumper.

På baggrund af ovenstående oplysninger er det vores vurdering, at det ikke er godtgjort, at Ja tak-ordningen er proportional i forhold til hensynet til forsyningssikkerhed.

### 3.2 Samtykkeordningen

På baggrund af beskrivelsen af samtykkeordningen ovenfor under punkt 2.2 er det umiddelbart svært at forestille sig, at der skulle være tale om en restriktion omfattende af artikel 34 og 56 i TEUF, forudsat at de enkelte kommuner ikke opfordrer forbrugere til at aftage varme fra en bestemt varmforsyningskilde, men blot informerer forbrugerne mere generelt om de forskellige grønne energimuligheder.

Såfremt kommunerne derimod fremhæver bestemte opvarmningsformer, f.eks. fjernvarme, frem for andre, vil tiltaget derimod formentligt udgøre en restriktion, jf. EU-Domstolens dom af 24. november 1982 i sag C-249/81, Buy Irish, EU:C:1982:402. Denne restriktion er dog mindre indgribende end Ja tak-ordningen, hvilket i sig selv har betydning for ordningens proportionalitet, der dermed må antages at ville være lettere at underbygge. Der henvises til vurderingen af de tre hensyn ovenfor.

#### 4. FORBRUGER- OG MARKEDSFØRINGSRET

##### 4.1 Varmeforsyningsloven

Tidligere indeholdt varmforsyningsloven<sup>5</sup> regulering af tilslutningspligt. Med virkning fra den 1. januar 2019 blev varmforsyningsloven ændret, hvorfor loven ikke pt. fastsætter en tilslutningspligt.<sup>6</sup>

##### 4.2 Forbrugerrettighedsdirektivet og forbrugeraftaleloven

Det følger af forbrugerrettighedsdirektivets<sup>7</sup> artikel 3, stk. 1, at aftaler om forsyning af fjernvarme er omfattet af direktivet, når forsyningen sker på *aftalebasis*:

*”Dette direktiv finder anvendelse på enhver aftale indgået mellem en erhvervsdrivende og en forbruger, hvor forbrugeren betaler eller påtager sig at betale prisen herfor på de vilkår og i det omfang, der følger af direktivets bestemmelser. Det finder anvendelse på aftaler om forsyning af vand, gas, elektricitet eller fjernvarme, herunder fra offentlige leverandører, for så vidt forsyningen sker på aftalebasis.”*

[Vores understregning]

I en betænkning<sup>8</sup> afgivet af Justitsministeriet i 2013 om gennemførelse af direktivet fremgår det, at *forsyningsaftaler* vedrørende fjernvarme er omfattet af forbrugeraftaleloven, og at der derfor ikke var behov for at indføre en særlig lovregel om forsyningsaftaler.

Justitsministeriet anførte til gengæld følgende om forsyning i henhold til en *lovreguleret forpligtelse* i lovbemærkningerne til forbrugeraftaleloven fra 2014:

---

<sup>5</sup> Lovbekendtgørelse 2021-11-16 nr. 2068 om varmforsyning.

<sup>6</sup> Lov 2018-12-27 nr. 1712 om ændring af lov om varmforsyning og lov om planlægning.

<sup>7</sup> Direktiv 2011/83 af 25. oktober 2011 om forbrugerrettigheder.

<sup>8</sup> KBET 2013 nr. 1540 Gennemførelse af direktivet om forbrugerrettigheder, pkt. 6.1.8.



*”For så vidt angår aftaler om forsyning af vand, gas, elektricitet eller fjernvarme har Justitsministeriet nærmere overvejet, hvorvidt sådanne aftaler er omfattet af direktivet, når der er tale om forsyninger, der leveres af en leverandør i henhold til en lovreguleret forsyningsforpligtelse. Efter artikel 3, stk. 1, finder direktivet anvendelse på aftaler om forsyning af vand, gas, elektricitet eller fjernvarme, når forsyningen sker på aftalemæssigt grundlag, hvilket kan tale for, at kun de situationer, hvor en forbruger foretager et aktivt valg om at modtage vand, gas, elektricitet eller fjernvarme fra en bestemt leverandør, er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Dette uanset at forbrugeren ved at begynde at forbruge vand, gas, fjernvarme eller elektricitet må anses for at have accepteret at stå i et forpligtende kundeforhold med en leverandør, der leverer ydelsen i henhold til en lovreguleret forsyningsforpligtelse.*

*”Justitsministeriet finder umiddelbart, at hensynet til samspillet med den forsyningspligt, der gælder for aftaler om forsyning af vand, gas, elektricitet eller fjernvarme, og den forbrugerbeskyttelse, der søges varetaget gennem denne særregulering, og som sikrer den fortsatte leverance af den pågældende ydelse til forbrugerne på baggrund af en tæt lovreguleret mekanisme, tilsiger, at leveringer foretaget i henhold til en lovreguleret forsyningsforpligtelse ikke er omfattet af direktivet og dermed heller ikke af forbrugeraftaleloven.”<sup>9</sup>*

[Vores understregninger]

Idet der som udgangspunkt ikke skal (gen-)indføres en mulighed for at pålægge tilslutningspligt i varmforsyningsloven ved indførelse af den påtænkte ordning, er ordningen *aftalebaseret*. Derfor er ordningen i den påtænkte form omfattet af forbrugerrettighedsdirektivets og forbrugeraftalelovens bestemmelser.

Forbrugeraftalelovens<sup>10</sup> § 6 gennemfører forbrugerrettighedsdirektivets artikel 27<sup>11</sup> og har følgende ordlyd:

*”Fremsender eller afleverer en erhvervsdrivende en vare til en forbruger uden dennes forudgående anmodning, og skyldes dette ikke en fejl, kan forbrugeren beholde varen vederlagsfrit. Udfører en erhvervsdrivende en tjenesteydelse for forbrugeren uden dennes forudgående anmodning, kan forbrugeren ikke blive forpligtet til at betale vederlag herfor. Manglende reaktion fra forbrugeren efter modtagelsen af varer eller udførelsen af tjenesteydelser uden forudgående anmodning medfører ikke, at forbrugeren forpligtes til at betale vederlag for det leverede.”*

[Vores understregning]

<sup>9</sup> Folketingstidende 2013-14, A, L 39 som fremsat, side 39, og L 16, spørgsmål 6.

<sup>10</sup> Lov 2013-12-17 nr. 1475 om forbrugeraftaler.

<sup>11</sup> KBET 2013 nr. 1540 Gennemførelse af direktivet om forbrugerrettigheder, pkt. 6.6.3.

EU-Domstolen har i relation til artikel 27 udtalt, at artikel 27 tilsigter at hindre en erhvervsdrivende i at pålægge en forbruger et aftaleforhold, som vedkommende ikke frit har samtykket til:<sup>12</sup>

*”Forbrugeren fritages for forpligtelsen til modydelse i tilfælde af levering uden forudgående anmodning af varer, vand, gas, elektricitet, fjernvarme eller digitalt indhold eller udførelse af tjenesteydelser uden forudgående anmodning, jf. artikel 5, stk. 5, og punkt 29 i bilag I til direktiv 2005/29/EF. I sådanne tilfælde er manglende respons fra forbrugeren efter en sådan levering eller udførelse uden forudgående anmodning ikke ensbetydende med samtykke.”*

[Vores understregning]

Hvad der skal forstås ved *uden forudgående anmodning* eller *ikke frit at have samtykket til* er imidlertid ikke nærmere anført. EU-Domstolen har dog præciseret, at artikel 27 vedrører *virkningerne* af en konstatering af, at der foreligger *levering uden forudgående anmodning*, og at det påhviler den nationale ret at afgøre, om en aftale kan anses for at være indgået mellem en erhvervsdrivende og en forbruger.<sup>13</sup> EU-Domstolen har således gjort det klart, at direktivet ikke berører den nationale lovgivnings almindelige aftaleret, såsom regulering af aftalers gyldighed, indgåelse og virkning, eftersom almindelige aftaleretlige aspekter ikke reguleres i direktivet.<sup>14</sup>

Det skal derfor vurderes på baggrund af dansk ret, om forbrugeren kan siges at have *anmodet om forudgående levering* af fjernvarme ved at have undladt aktivt at takke nej til ordningen. Der er sparsomme fortolkningsbidrag til forståelsen af forbrugeraftalelovens § 6, men henset til bestemmelsens ordlyd og de generelle danske aftaleregler, hvorefter manglende svar på et tilbud ikke kan anses som accept<sup>15</sup>, er det vores vurdering, at forbrugeren ikke kan antages at have anmodet om levering, hvis forbrugeren blot forholder sig passiv over for en meddelelse om, at forbrugeren får leveret fjernvarme, medmindre forbrugeren aktivt takker nej.

Det er på baggrund af ovenstående fortolkning af udtrykket *”anmodet om forudgående levering”* vores vurdering, at Ja tak-ordningen næppe vil kunne forpligte forbrugere til at aftage og betale for levering af fjernvarme, idet dette vil være i strid med forbrugeraftalelovens § 6.

---

<sup>12</sup> C-708/17, og C-725/17, EVN Bulgaria Toplofikatsia, præmis 65: *”Som generaladvokaten har anført i punkt 58 i forslaget til afgørelse, tilsigter artikel 27 i direktiv 2011/83 at hindre en erhvervsdrivende i at pålægge forbrugeren et aftaleforhold, som vedkommende ikke frit har samtykket til.”*

<sup>13</sup> C-922/19, Stichting Waternet, præmis 44-45

<sup>14</sup> Se C-922/19, Stichting Waternet, præmis 41, hvilket også er i overensstemmelse med direktivets præambelbetragtning 14.

<sup>15</sup> Kristoffersen, Sonny: *Forbrugeraftaleloven med kommentarer*, 4. udgave, 2021, Ex Tuto Publishing A/S, side 170.

### 4.3 Markedsføringsloven

#### 4.3.1 God markedsføringsskik

Det følger af markedsføringslovens § 3, at:

*”Erhvervsdrivende skal udvise god markedsføringsskik under hensyntagen til forbrugere, erhvervsdrivende og almene samfundsinteresser, jf. dog stk. 3.”*

Forbrugerombudsmanden har ved flere lejligheder fundet, at negativ aftalebinding er i strid med markedsføringsloven, idet det er i strid med god markedsføringsskik at anvende en fremgangsmåde til aftaleindgåelse, som kræver en aktiv handling fra forbrugers side for at undgå at blive bundet.<sup>16</sup>

Det fremgår af Forbrugerombudsmandens praksis, at negativ aftalebinding efter omstændighederne lovligt kan ske i tilfælde, hvor en aftale *gennemgående er til forbrugers fordel*.<sup>17</sup> Derudover kan negativ aftalebinding lovligt ske i situationer, hvor en opgradering/udskiftning af en vare/tjenesteydelse beror på, at det, der hidtil har været indgået aftale om, *udgår og dermed ikke længere kan tilbydes*.<sup>18</sup>

Som udgangspunkt indebærer den beskrevne påtænkte ordning negativ aftalebinding af bygningsejerne. Den negative aftalebinding er dog ikke nødvendigvis i strid med god markedsføringsskik, hvis der kan argumenteres for, at ordningen *gennemgående er til forbrugers fordel*, eller hvis den eksisterende tjenesteydelse *udgår og dermed ikke længere kan tilbydes*.

Der er imidlertid ikke tale om, at forbrugernes *eksisterende varmforsyning udgår*, idet det fortsat er muligt at anvende gas som varmekilde. Der er derimod tale om et politisk ønske om et grønt Danmark, og den foreslåede ordning er efter det oplyste en måde at opnå dette hurtigere, end hvis man ikke lavede ordningen. Dette kan derfor ikke legitimere den negative aftalebinding, der er en del af den påtænkte ordning.

---

<sup>16</sup> Se f.eks. [FOB 18/08300](#), *”Et dagblads ændringsvilkår var et urimeligt aftalevilkår”*, [FOB 20/08011](#), *”Udbyder af parkeringsapp kunne ikke hæve penge på kundernes konti, uden at kunderne havde givet samtykke til det”*, hvor et aftalevilkår fandtes urimeligt og derfor ugyldigt efter aftaleloven og [FOB 18/08244](#) og [18/05778](#), *”Tvivlsomt om automatisk betaling i sig selv udgør accept af ændringer i forsikringsaftale”*

<sup>17</sup> [FOB 2005-1100/5-481](#): *”Ændring af redningsabonnement”*

<sup>18</sup> [FOB 15/00947](#): *”Bredbåndsudbyders ændring af hastigheden var ikke i strid med markedsføringsloven”*

Der kan argumenteres for, at gaspriserne er høje, og at det derfor kan være til forbrugers fordel at skifte fra gas til fjernvarme. Der kan imidlertid også være økonomiske ulemper for forbrugerne forbundet med skiftet, idet forbrugerne risikerer at skulle betale udtrædelsesgodtgørelse, hvis de senere ønsker at skifte varmekilde. Dertil kommer, at der ligger udtalte miljø- og sikkerhedshensyn til grund for den påtænkte ordning, hvorfor det er vores vurdering, at ordningen ikke *gennemgående er til forbrugers fordel*.

Det er på baggrund af ovenstående vores vurdering, at ordningen formentlig vil være i strid med god markedsføringsskik.

#### **4.3.2 God erhvervsskik**

Udover at ordningen indebærer negativ aftalebinding af bygningsejerne, stilles der krav om, at bygningsejerne skal have truffet et alternativt grønt valg som en forudsætning for at kunne takke nej til ordningen. Ordningen er således andet og mere end en automatisk Ja tak-ordning og dermed mere indgribende end negativ aftalebinding, idet der kun kan takkes nej, hvis man har en alternativ grøn forsyningskilde på plads.

Den påtænkte ordning kan derfor potentielt også være i strid med markedsføringslovens § 4, hvorefter *”En erhvervsdrivende skal i sin handelspraksis over for forbrugerne udvise god erhvervsskik”*.

Bestemmelsen er relevant, hvor en handelspraksis påvirker forbrugers økonomiske interesser, og dermed har en kommerciel effekt, jf. § 8. Det er en betingelse for, at der er handlet i strid med § 4, at den pågældende handelspraksis væsentligt forvrider eller *vil kunne forventes væsentligt at forvride den økonomiske adfærd* hos gennemsnitsforbrugeren.<sup>19</sup>

Der er ikke efter bestemmelsen et krav om, at der rent faktisk sker en væsentlig forvridding af den økonomiske adfærd. Det er tilstrækkeligt, at den pågældende handelspraksis vil kunne forventes mærkbart at indskrænke forbrugers evne til at træffe en informeret beslutning, hvorved forbrugeren træffer en transaktionsbeslutning, som denne ellers ikke ville have truffet.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Peter Møgelvang-Hansen, Thomas Riis, Jan Trzaskowski: *Markedsføringsretten*, 4. udgave, 2022, Ex Tuto Publishing A/S, side 55.

<sup>20</sup> En ”væsentlig forvridding af forbrugers økonomiske adfærd” er defineret i markedsføringslovens § 2, nr. 6, som: *”(a)nvendelse af en handelspraksis, som mærkbart indskrænker forbrugers evne til at træffe en informeret beslutning, hvorved forbrugeren træffer en transaktionsbeslutning, som vedkommende ellers ikke ville have truffet”*.

Ved at pålægge bygningsejere at skifte til et *alternativt grønt valg*, såfremt de ikke ønsker fjernvarme, er der risiko for, at bygningsejere træffer transaktionsbeslutninger, som de ellers ikke ville have truffet. Sådanne beslutninger kan påvirkes af, at bygningsejere kommer under tidspres i forhold til at træffe en beslutning om at takke ja eller nej til fjernvarme, og derfor ikke har haft lejlighed til at sætte sig tilstrækkeligt ind i mulige alternativer til fjernvarme. Der er dermed en risiko for, at bygningsejere takker ja til ordningen, selvom de reelt ønsker en anden varmekilde, eller får installeret en varmepumpe, selvom de pågældende måske havde foretrukket en anden VE-varmeforsyningskilde, hvis der havde været tid til at undersøge mulighederne på markedet for grønne alternativer og/eller oparbejde en tilstrækkelig opsparring til investering i sådanne.

Det er på den baggrund vores vurdering, at ordningen efter omstændighederne vil kunne indskrænke forbrugernes evne til at træffe en informeret beslutning og dermed resultere i transaktionsbeslutninger om fjernvarme eller alternative grønne løsninger, som de ellers ikke ville have truffet. På den baggrund vurderer vi, at ordningen formentlig også vil være i strid med god erhvervsskik, medmindre der etableres en lovhjemmel for ordningen.

#### 4.4 Vurdering

Samlet er det vurderingen, at Ja tak-ordningen vil være omfattet af forbrugerrettighedsdirektivet, forbrugeraftaleloven og markedsføringsloven og vil indebære en negativ aftalebinding, der formentlig strider mod disse regler.

Ordningen vil dog være forenelig med forbruger- og markedsføringsreglerne, hvis der enten indhentes udtrykkeligt samtykke til skiftet til fjernvarme, eller hvis ordningen særskilt lovreguleres.

#### 4.5 Indhentelse af udtrykkelige samtykker til skiftet til fjernvarme

Som alternativ til en *automatisk Ja tak-ordning* har vi vurderet, om markedsføringsretten giver kommuner mulighed for at indhente udtrykkeligt *samtykke* fra bygningsejere via elektronisk eller fysisk post.

Vi er blevet bedt om at vurdere to mulige scenarier, hvor kommuner giver bygningsejere med gas- og oliefyr beliggende i eksisterende eller kommende fjernvarmeområder mulighed for at tilkendegive, om de ønsker at tilmelde sig fjernvarme:

- **Scenarie 1** indebærer, at kommuner sender bygningsejere et fysisk brev eller et digitalt brev via e-Boks med information om, hvordan man tilmelder sig i form af et direkte link til fjernvarmeselskabets hjemmeside, et konkret tilbud eller en kontrakt.

- **Scenarie 2** indebærer, at kommuner via de samme kanaler sender bygningsejere generel oplysning om, at de kan tilmelde sig fjernvarme, samtidig med at de får generel oplysning om andre grønne opvarmningsformer, som de kan vælge i stedet for.

#### 4.5.1 **Markedsføringslovens anvendelsesområde**

##### 4.5.1.1 *Retsgrundlag*

Det fremgår af markedsføringslovens § 1, at: *"(l)oven finder anvendelse på privat erhvervsvirksomhed samt på offentlig virksomhed, i det omfang der udbydes produkter på markedet"*.

Det er således udgangspunktet, at henvendelser, der har karakter af erhvervmæssig aktivitet<sup>21</sup>, er omfattet af markedsføringsloven, også når de kommer fra en offentlig myndighed.<sup>22</sup>

Henvendelser, der ikke har karakter af erhvervmæssig aktivitet, og som derfor falder uden for markedsføringsloven, kan ifølge Forbrugerombudsmanden bl.a. være: *"statslig, kommunal og regional information (fx tryksager om skat eller lokalplaner), materiale fra politiske partier, indsamlings-, eller oplysningsmateriale fra velgørende foreninger eller sygdomsbekæmpende organisationer samt materiale fra religiøse institutioner, såsom lokale kirkeblade"*.<sup>23</sup>

I tilsvarende omfang undtages *nødvendig information af almen samfundsmæssig interesse* fra markedsføringslovens anvendelsesområde, selvom informationen gives i forbindelse med erhvervmæssig virksomhed. Det kan f.eks. være information fra kommunale eller private vandværker om lukning for vandet i en periode.<sup>24</sup>

I følgende sager har Forbrugerombudsmanden vurderet, hvorvidt der var tale om *offentlig information*, der ikke var omfattet af markedsføringsloven:<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Forbrugerombudsmanden: *"God markedsføringsskik ved omdeling af forsendelser uden påført navn af 1. januar 2017 – Retningslinjer"*, side 4.

<sup>22</sup> Forbrugerombudsmanden: *"Spamforbuddet – Vejledning 2018"*, side 9.

<sup>23</sup> Forbrugerombudsmanden: *"God markedsføringsskik ved omdeling af forsendelser uden påført navn af 1. januar 2017 – Retningslinjer"*, side 4, pkt. 1.2.

<sup>24</sup> Forbrugerombudsmanden: *"God markedsføringsskik ved omdeling af forsendelser uden påført navn af 1. januar 2017 – Retningslinjer"*, side 4, pkt. 1.2.

<sup>25</sup> Forbrugerombudsmanden: *"Praksis vedr. forsendelser uden navn - offentlig information eller skrift"* af 25. august 2014.

- *”En kommunes brev og folder til borgerne om tilmelding til Digital Post blev ikke anset for erhvervmæssig virksomhed i markedsføringslovens forstand. Materialet kunne dog ikke omdeles til adresser tilmeldt en ”nej tak”-ordning, hvis der i materialet skete en markedsføring af erhvervsdrivende.”*<sup>26</sup>
- *”Et kommunalt ejet forsyningsselskab ønskede at omdele information om affaldshåndtering, indsamlingsordninger, vandforsyning og spildevand. Affaldsbekendtgørelsen indeholdt krav til kommunalbestyrelsen om anvisningspligt og indsamlingsordninger samt bestemmelser om benyttelsespligt, og der var vedtaget tømningsordninger for spildevand. På den baggrund fandt Forbrugerombudsmanden, at borgerne kunne orienteres om pligten til at aftage og herunder om mere praktiske forhold såsom afhentningstider. Varetagelsen af opgaverne skete i aktieselskaber, men da der påhvilede kommunalbestyrelsen et offentlig-retligt ansvar for bl.a. affaldshåndtering blev informationen sidestillet med information fra kommunen selv. Forbrugerombudsmanden mente, at der kunne være en vis tvivl om, hvorvidt informationen gik videre end nødvendigt, herunder med hensyn til angivelse af takster. Folderens indhold fandtes dog ud fra en konkret helhedsvurdering at have overvægt af information, som kunne karakteriseres som svarende til egentlig kommunal information, og den kunne derfor omdeles til alle adresser.”*<sup>27</sup>
- *”En kommune havde foretaget en udskillelse af den kommunale elforsyningsvirksomhed i fire virksomheder. Kundeblad, som temamæssigt var koncentreret om energi og særligt el, og som blev udgivet af den tekniske forvaltning, blev samlet set anset for en reklame, da relationerne mellem de fire selskaber havde en karakter, så erhvervsaktiviteterne måtte vurderes samlet. Kundebladet kunne således ikke anses for information fra kommunen, som ikke er reguleret af retningslinjerne, og det kunne heller ikke karakteriseres som nødvendig information af almen samfundsmæssig interesse. Det var endvidere ikke i lovgivningen foreskrevet, at forsynings- og distributionsselskabernes pligt til at oplyse forbrugerne om muligheder for energibesparelser skulle ske via et kundeblad omdelt til adresserne. Bladet kunne ikke omdeles til adresser, der var tilmeldt en ”nej tak”-ordning.”*<sup>28</sup>

[vores understregninger]

---

<sup>26</sup> FOB 11/09080

<sup>27</sup> FOB 09/06635

<sup>28</sup> FOB 08/08486

Det kan udledes af ovennævnte sager, at det indgår i Forbrugerombudsmandens vurdering, hvorvidt konkret information går videre end *nødvendigt*, og at kommuners henvendelser falder inden for markedsføringslovens område, hvis kommunen markedsfører erhvervsdrivende.

Forbrugerombudsmanden har i en sag<sup>29</sup>, hvor tre kommuner i samarbejde med en virksomhed udsendte breve til borgere via e-Boks, vurderet, at kommunerne handlede ud fra et samfundsmæssigt hensyn. I sagen havde henvendelsen følgende ordlyd:

*”Dette brev er en servicemeddelelse fra [xx] kommune med en opfordring til at støtte etablering af højhastighedsinternettet i og omkring [xx] område... Derfor er det vigtigt, at du som borger tager stilling til om du/I ønsker at fremtidssikre dit område... Hvis ikke der er tilstrækkelig opbakning sender [Virksomheden] gravemaskinerne videre til nye områder...”*

Brevene indeholdt en opfordring til at bestille fibernet og et link til virksomhedens hjemmeside, hvorfra borgerne kunne bestille fibernet. Virksomheden blev idømt en bøde, men kommunerne blev ikke politianmeldt: *”da kommunerne handlede ud fra et samfundsmæssigt hensyn ved at ville sikre højhastighedsinternettet i kommunerne, og da spørgsmålet om, hvorvidt brevene blev sendt i strid med kommunalfuldmagten hørte under Ankestyrelsens kompetence”*.<sup>30</sup>

Forbrugerombudsmanden har i en anden sag udtalt, at en: *”offentlig myndighed bør være påpasselig med at nævne eller endog fremhæve nogle erhvervsdrivende frem for andre, da mange vil betragte oplysninger fra det offentlige som en udtømmende og neutral service.”*<sup>31</sup> Sagen vedrørte Vejdirektoratets udgivelse af gratisbladet Motorvej, der indeholdt væsentlige oplysninger for forbrugere i form af oversigter over overnatningsmuligheder, spisesteder og forlystelser i Danmark, men hvor ikke alle erhvervsdrivende i de pågældende kategorier var nævnt i oversigten.

Det skal i det følgende vurderes, om kommunernes henvendelser vil have *erhvervs-mæssig karakter* (se punkt 4.5.1.2), og hvis de har, om henvendelserne alligevel er undtaget markedsføringsloven, fordi de er *nødvendig information af almen samfundsmæssig interesse* (se punkt 4.5.1.3).

---

<sup>29</sup> [FOB 18/18991: ”Bøde på 964.600 kr. for uanmodede henvendelser til borgeres e-Boks”](#)

<sup>30</sup> Dette notat forholder sig ikke til, hvorvidt henvendelserne i de to scenarier måtte stride mod kommunalfuldmagten, men til henvendelsernes lovlighed i forhold til markedsføringsloven.

<sup>31</sup> [FOB 2006-11134/5-34](#) beskrevet i Peter Møgelvang-Hansen, Thomas Riis, Jan Trzaskowski: *Markedsføringsretten*, 4. udgave, 2022, Ex Tuto Publishing A/S, side 35 samt under punkt 2.3.3 på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside: [http://dokumenter.forbrug.dk/forbrugerjura\\_2006/kap02.htm](http://dokumenter.forbrug.dk/forbrugerjura_2006/kap02.htm).



#### 4.5.1.2 *Vurdering af henvendelsernes erhvervmæssige karakter*

Fjernvarmeforsyning udgør ”*et produkt der udbydes på markedet*” i markedsføringslovens forstand, idet fjernvarme udbydes i konkurrence med andre opvarmningsformer. Det grundlæggende kriterium for at være omfattet af markedsføringsloven er derfor opfyldt.

Det er desuden vores vurdering, at henvendelserne i **scenarie 1** ikke vil kunne karakteriseres som *offentligt informationsmateriale*, men vil have karakter af *erhvervmæssig aktivitet*, idet de vil indeholde konkret information om, hvordan man tilmelder sig fjernvarme i form af et direkte link til fjernvarmeselskabets hjemmeside, et konkret tilbud eller en kontrakt.

Det er ligeledes vores vurdering, at henvendelserne i **scenarie 2** vil have *erhvervmæssig karakter*, eftersom bygningsejere oplyses om, at de kan *tilmelde* sig fjernvarme, samtidig med at de kun får mere generel oplysning om andre grønne opvarmningsformer, som kan *vælges* i stedet for.

Idet det specifikt vil blive nævnt, at bygningsejeren kan tilmelde sig fjernvarme, bliver fjernvarme fremhævet frem for andre grønne opvarmningsformer. Hertil kommer, at der normalt kun er en enkelt udbyder af fjernvarme for den konkrete bygningsejer, og der vil derfor i hvert fald indirekte blive fremhævet en specifik erhvervsdrivende.

#### 4.5.1.3 *Vurdering af om henvendelserne vil indeholde nødvendig information af almen samfundsmæssig interesse*

Idet det er vores vurdering, at henvendelserne vil udgøre *erhvervmæssig aktivitet*, skal det vurderes, om de alligevel vil falde uden for markedsføringsloven, fordi de vil udgøre *nødvendig information af almen samfundsmæssig interesse*.

Et eksempel på nødvendig information af almen samfundsmæssig interesse er som nævnt ovenfor information fra kommunale eller private vandværker om lukning for vandet i en periode. *Nødvendige informationer* synes på baggrund af Forbrugerombudsmandens praksis primært at være karakteriseret ved, at der er tale om informationer af en vis praktisk karakter.

Det er miljømæssige og sikkerhedspolitiske hensyn, der ligger til grund for henvendelserne om Ja takordningen, hvilket taler for, at der er tale om *information af almen samfundsmæssig interesse*. Det er dog mere tvivlsomt, om kravet om *nødvendighed* er opfyldt.

Henvendelserne i **scenarie 1** vil indeholde information om, hvordan man tilmelder sig en konkret fjernvarmeudbyder med henblik på at få bygningsejere til at skifte til grønnere opvarmningsformer af miljø-

og sikkerhedsmæssige hensyn. Det er vores vurdering, at dette går ud over, hvad der *nødvendigt* for at tilgodese disse hensyn, idet skifte til grønnere opvarmningsformer f.eks. også kunne nås med generelle oplysningskampagner, støttepuljer til grøn omstilling eller målrettet oplysning om alle alternative grønne opvarmningsformer. Det er derfor vores vurdering, at målet kan opnås med andre og mindre indgribende midler end markedsføring af konkrete fjernvarmeudbydere.

Henvendelserne i **scenarie 2** vil indeholde information om, at bygningsejere kan tilmelde sig fjernvarme sammen med generel oplysning om andre grønne opvarmningsformer. Eftersom de miljømæssige og sikkerhedspolitiske hensyn vil kunne tilgodeses uden at fremhæve fjernvarme frem for andre alternative grønne opvarmningsformer, er det vores vurdering, at det er at gå videre end *nødvendigt*, hvis kommunernes henvendelser indeholder oplysninger om, at man kan tilmelde sig fjernvarme, idet dette i mange tilfælde vil være indirekte markedsføring af en konkret fjernvarmeudbyder.

Da det er vores vurdering, at henvendelserne ikke kan anses for *offentligt informationsmateriale* og ej heller for *nødvendig information* af almen samfundsmæssig interesse, er det vores vurdering, at de foreslåede henvendelser i både scenarie 1 og 2 vil falde inden for markedsføringslovens område.

#### **4.5.2 Markedsføringslovens § 10**

Da de to foreslåede scenarier vurderes at falde inden for markedsføringslovens område, er det nødvendigt at se på, om henvendelserne overholder kravene til fysisk og elektronisk post i markedsføringslovens § 10.

##### **4.5.2.1 Digitale breve i e-Boks**

Markedsføringslovens § 10, stk. 1, indeholder følgende regulering af erhvervsdrivendes muligheder for at sende elektronisk post:

*En erhvervsdrivende må ikke rette henvendelse til nogen ved brug af elektronisk post, et automatisk opkaldssystem eller telefax med henblik på direkte markedsføring, medmindre den pågældende har givet sit forudgående samtykke hertil. Inden der gives samtykke, skal den pågældende oplyses om, at samtykket kan trækkes tilbage. Den erhvervsdrivende skal give mulighed for let og gebyrfrit at tilbagekalde samtykket.*

[Vores understregninger]

Det følger af § 10, stk. 1, at kommuner ikke uden forudgående samtykke kan sende digitale breve via e-Boks til bygningsejerne, hvis der er tale om *direkte markedsføring*. Hvis henvendelsen derimod er en såkaldt *servicemeddelelse*, vil henvendelsen ikke være omfattet af spamforbuddet i § 10, stk. 1.<sup>32</sup>

Som eksempler på sager, hvor Forbrugerombudsmanden har vurderet, at henvendelser har haft karakter af servicemeddelelser, kan nævnes et elselskabs varsling om el-afbrydelser<sup>33</sup> og en koncertarrangørs mail til bildeholdere med relevant information om f.eks. programtider og transportmuligheder<sup>34</sup>.

Servicemeddelelser vil navnlig være relevante i løbende kundeforhold, og ved vurderingen af, om en henvendelse er markedsføring eller en servicemeddelelse, skal der især lægges vægt på, om formålet med henvendelsen er at omtale yderligere produkter.<sup>35</sup>

Formålet med henvendelserne i begge de to scenarier er at få bygningsejere til at tilmelde sig fjernvarme, det vil sige et helt nyt produkt. Selv i et løbende kundeforhold ville dette betyde, at henvendelserne ikke ville være servicemeddelelser, men markedsføring. Det er således vores vurdering, at der i forhold til begge de to scenarier vil være tale om markedsføring og ikke servicemeddelelser.

For god ordens skyld bemærkes det, at kommunerne ikke kan indhente samtykke ved at sende en e-mail eller besked via e-Boks til bygningsejeren og anmode om samtykke, idet sådanne henvendelser også vil være i strid med markedsføringslovens § 10, stk. 1.<sup>36</sup>

#### 4.5.2.2 Fysiske breve

Markedsføringslovens § 10, stk. 4, indeholder følgende regulering af erhvervsdrivendes muligheder for at sende fysisk post:

*”§ 10, stk. 4. En erhvervsdrivende må ikke rette henvendelse til en bestemt fysisk person ved brug af andre midler til fjernkommunikation end nævnt i stk. 1 med henblik på direkte markedsføring, hvis*

*1) den pågældende over for den erhvervsdrivende har frabedt sig dette,*

---

<sup>32</sup> Forbrugerombudsmanden: *Spamforbuddet – Vejledning 2018*, side 19ff.

<sup>33</sup> FOB 14/09592: *”SMS-varslingsystem med varsling af el-afbrydelser”*

<sup>34</sup> FOB 15/06107: *”Rene servicemeddelelser via e-mail ikke anset for spam”*

<sup>35</sup> Forbrugerombudsmanden: *Spamforbuddet – Vejledning 2018*, side 19ff.

<sup>36</sup> Forbrugerombudsmanden: *Spamforbuddet – Vejledning 2018*, side 23.

2) det fremgår af en fortegnelse, som udarbejdes af Det Centrale Personregister (CPR) hvert kvartal, at den pågældende har frabedt sig direkte markedsføring, eller  
3) den erhvervsdrivende ved undersøgelse i CPR er blevet bekendt med, at den pågældende har frabedt sig direkte markedsføring.”

Det følger af § 10, stk. 4, at kommunerne gerne må sende fysiske breve til personer, der hverken har frabedt sig markedsføring direkte over for kommunerne, er opført på den såkaldte Robinsonliste, eller hvor det i øvrigt fremgår af CPR-registeret, at den pågældende har frabedt sig markedsføring. Kommunerne skal dog klart og utvetydigt oplyse om retten til at frabede sig yderligere henvendelser samt gøre det let og gebyrfrit at udnytte denne ret, jf. markedsføringslovens § 10, stk. 6.

Kommunerne må derimod ikke sende fysiske breve, der indeholder direkte markedsføring, til personer, der enten har frabedt sig dette direkte over for kommunerne, som fremgår af Robinsonlisten, eller hvor det i øvrigt fremgår af CPR-registeret, at den pågældende har frabedt sig markedsføring.

Da det er vurderet, at der i forhold til begge scenarier er tale om direkte markedsføring, kan der derfor ikke sendes breve direkte til sidstnævnte gruppe, uden bygningsejeren specifikt har anmodet om det.

Kommunerne må gerne sende fysiske breve med påtrykte adresser, men uden påtrykte navne, da kravet om, at der skal være tale om henvendelse til en bestemt fysisk person i så fald ikke er opfyldt.<sup>37</sup> og <sup>38</sup> Dette forudsætter dog, at adressen ikke er tilmeldt en af de såkaldte Nej tak-ordninger.<sup>39</sup>

Ovenstående betyder, at kommunerne kan sende *fysiske breve med navn og adresse på bygningsejere*, hvis de pågældende enten ikke har frabedt sig dette direkte over for kommunerne, fremgår af Robinsonlisten eller det i øvrigt fremgår af CPR-registeret, at den pågældende har frabedt sig markedsføring. Kommunerne kan desuden sende *fysiske breve påtrykt en adresse, men uden navn*, forudsat at Nej tak-ordningerne respekteres af kommunerne.

---

<sup>37</sup> U.2013.2051H: ”Højesteret finder på den anførte baggrund, at Med Rundt med en adresse påtrykt, men uden navn, ikke er omfattet af markedsføringslovens § 6, stk. 3, idet kravet om, at der skal være tale om en henvendelse til en bestemt fysisk person, ikke kan anses for opfyldt”

<sup>38</sup> FOB 12/00113: ”En reklamehenvendelse, hvor der kun er en adresse, er ikke en henvendelse til en bestemt fysisk person omfattet af markedsføringslovens § 6, stk. 3.”

<sup>39</sup> Forbrugerombudsmanden: ”God markedsføringsskik ved omdeling af forsendelser uden påført navn af 1. januar 2017 – Retningslinjer”, side 4.

Det er dog vigtigt, at kommunerne har markedsføringslovens øvrige regler for øje, herunder forbuddet mod skjult reklame og kravet om påpasselighed i den forbindelse, hvilket er særligt relevant, når specifikke fjernvarmevirksomheder fremhæves i henvendelserne.

#### **4.5.3 Samlet vurdering og anbefaling**

Det er vores samlede vurdering, at begge de foreslåede scenarier i deres nuværende form vil falde ind under markedsføringslovens bestemmelser. Det bemærkes dog, at den konkrete udformning af henvendelsen vil være afgørende for vores vurdering af, om scenarie 2 kan siges at have erhvervsmæssig karakter.

Såfremt information om alle tilgængelige opvarmningsformer beskrives objektivt og loyalt – uden at en eller flere særligt fremhæves – med tydelig og korrekt information om, hvorfor det er nødvendigt at skifte til en grøn opvarmningsform, vurderer vi, at man godt vil kunne etablere et lovligt scenarie. Det er dog afgørende herfor, at ingen erhvervsdrivende markedsføres, og at ingen opvarmningsformer direkte eller indirekte fremhæves frem for andre, der også vil kunne bidrage til at opnå de miljø- og sikkerhedspolitiske hensyn. Før Energistyrelsen eventuelt går videre ad denne vej, må styrelsen overveje, om denne form for information, der altså ikke tillader, at fjernvarmen i nævneværdigt omfang fremhæves frem for andre opvarmningsformer, vil have tilstrækkelig effekt i forhold til at få varmemeforbrugerne ført over på fjernvarme.

## **5. EKSPROPRIATION**

### **5.1 Grundloven**

Efter grundlovens § 73, stk. 1, kan ingen tilpligtes at afstå sin ejendom, medmindre almenvellet kræver det. Det kan endvidere kun ske ved lov og mod fuld erstatning.

Det er en betingelse for at anse et forhold for omfattet af § 73, at der er tale om afståelse af ejendom i bestemmelsens forstand. Ejendomsbegrebet omfatter foruden fast ejendom, løsøre, fordringsrettigheder mv., bl.a. næringsrettigheder og tilladelser i henhold til lov, jf. eksempelvis U 1981.394 H (Mælkekoncessions-dommen), hvor Højesteret lagde til grund, at to mejeriers tilladelse til eneforhandling af mælk i et bestemt område var en beskyttet ret omfattet af § 73.

I U 1993.321/3 H (Esbjerg Seminarium-sagen) skete der ved en lov fra 1989 en sammenlægning af bl.a. Esbjerg Seminarium med Ribe Statsseminarium. Formålet med loven var at reducere antallet af uddannelsessteder som følge af nedgang i behovet for nyuddannede lærere. Højesteret fandt, at et privat semi-

---

nariums adgang til at drive virksomhed med uddannelse af lærere efter de regler, der gælder for godkendte privatseminarier, herunder med hensyn til statens afholdelse af alle driftsudgifter, ikke kunne anses for en rettighed, der var beskyttet efter grundlovens § 73. Højesteret anførte i den forbindelse, at det var ubestridt, at nedlæggelsen af seminariet ikke indebar indgreb i appellantens ejendomsret til bygninger og formue i øvrigt.

Hvorvidt et bestemt indgreb i en ejendomsret udgør afståelse beror på en samlet vurdering, hvori navnlig følgende fire kriterier indgår:

For det **første** følger det af *overførselskriteriet*, at det taler for afståelse, hvis den pågældende ejendomsrettighed ved indgrebet overføres fra en person til en anden person. Modsat følger, at det taler imod afståelse, hvis der alene er tale om rådighedsbegrænsninger over ejendomsrettigheden, jf. eksempelvis U 2006.1539 H (Pindstrup Mosebrug-sagen) og U 1998.1669 H (Bræmme-sagen).

For det **andet** medfører kriteriet *generelt – konkret*, at hvis et indgreb er generelt og retter sig mod alle (eventuelt af en vis kategori), så taler dette imod afståelse. Omvendt vil det tale for afståelse, hvis der er tale om et indgreb, der kun rammer enkelte inden for en vis kategori. Hvis et indgreb som det sidstnævnte er fastsat efter almene og saglige kriterier, kan der imidlertid alligevel være tale om erstatningsfri regulering, jf. U 1982.109 H (Fiskeformalings-sagen).

For det **tredje** følger det af *intensitetskriteriet*, at jo mindre intensivt et indgreb er, desto mindre taler det for, at det udløser ekspropriationserstatning. Af den ovenfor omtalte U 1981.394 H (Mælkekoncessions-dommen) og af højesteretsdommer F. Webers kommentar hertil i U 1981B.300 fremgår, at det bl.a. var afgørende for Højesteret, at koncessionshaverne ikke blev afskåret fra at drive mejerivirksomhed, men alene blev udsat for konkurrence fra andre.

I den forbindelse må det erkendes, at det ofte kan være vanskeligt på forhånd at forudsige konsekvenserne af en generelt formuleret lovgivning. Vurderingen af en given ordnings intensitet er endvidere vanskelig i den forstand, at det sjældent er muligt at fastsætte f.eks. en entydig grænseværdi eller brøkdelt af værdien af en fast ejendom, som tabet ikke kan overskride, uden der foreligger ekspropriation, jf. Orla Friis Jensen i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (2006), side 474.

Uanset at det således er vanskeligt at bestemme, hvordan intensiteten af et indgreb præcist indgår, indebærer kriteriet dog i hvert fald, at det ikke kan udelukkes, at selv en sagligt velbegrunnet og generel regulering, der i almindelighed ikke vil være ekspropriativ, efter en afvejning kan vise sig at være ekspropriativ over for enkelte, når disse på grund af deres særlige situation rammes særdeles intensivt heraf.

Endelig tillægges det for det **fjerde** efter *causa-kriteriet* vægt, hvad begrundelsen for indgrebet er. Hvis der er tale om et indgreb, der har til formål at afværge en fare for et samfundshensyn, f.eks. menneskers og dyrs sundhed, miljøet eller et ejendoms gode, taler dette imod ekspropriation.

## 5.2 Vurdering

For at et indgreb skal være omfattet af beskyttelsen i grundlovens § 73, skal der være tale om afståelse af "ejendom". Spørgsmålet er således i første række, om indførelse af Ja tak-ordningen vil indebære indgreb i en beskyttet ejendomsret.

Ja tak-ordningen indebærer, at bygningsejere automatisk bliver tilmeldt fjernvarme, hvis bygningen er i et område, der er godkendt til fjernvarme. Bygningsejere får dog mulighed for at fravælge tilslutning til fjernvarmenettet, hvis ejeren kan dokumentere, at bygningen opvarmes med andre VE-opvarmningsformer, f.eks. varmepumper, solvarme, jordvarme mv.

For de bygningsejere, der f.eks. har et gas- eller oliefyr, indebærer ordningen således, at der sker et indgreb i en ejendomsret, idet fyret ikke længere vil kunne anvendes til at opvarme deres bygninger.

Endvidere indebærer ordningen, at disse bygningsejere enten skal betale tilslutningsafgift til varmeforsynings selskabet eller indkøbe og installere en varmepumpe e.l., hvorved der er tale om indgreb i bygningsejerens formue.

For at der skal være tale om ekspropriation kræves det endvidere, at indgrebet får karakter af "afståelse" i grundlovens § 73's forstand. Det beror på en samlet vurdering af indgrebets karakter, hvorvidt der er tale om afståelse.

Der foreligger ikke beregninger af de økonomiske konsekvenser af en gennemførelse af Ja tak-ordningen, men omkostningerne ved at skifte fra gas til fjernvarme forventes i gennemsnit at udgøre ca. 50.000 kr. Endvidere forventes det, at de gennemsnitlige omkostninger forbundet med afkobling af et gasfyr vil udgøre ca. 7-8.000 kr.

Selvom der ikke sker en overdragelse af ejendomsretten til bygningsejerens gas- eller oliefyr, må det dog forventes, at indgrebet vil få en påvirkning af markedsprisen i nedadgående retning. Et nyt gas- eller oliefyr kan koste op til ca. 50.000 kr., og i værste fald kan disse blive værdiløse på det danske marked som følge af gennemførelse af Ja tak-ordningen. Konsekvenserne af Ja tak-ordningen må dog på dette punkt anses for at være forbundet med betydelig usikkerhed.

Selvom der således foreligger usikkerhed i relation til intensiteten af indgrebet, kan det ikke udelukkes, at der for visse bygningsejere, der for nylig har anskaffet et nyt gas- eller oliefyr, kan være tale om et indgreb, der er forholdsvis intensivt. Det taler for, at gennemførelse af Ja tak-ordningen vil udgøre afståelse i grundlovens § 73's forstand.

Det taler imidlertid imod, at der foreligger afståelse, at der ikke sker nogen overførsel af ejendomsretigheder. Bygningsejere, der skal overgå til fjernvarme eller anden VE-opvarmningsform, mister således som nævnt ikke ejendomsretten til eksempelvis deres gas- eller oliefyr.

Det taler endvidere imod afståelse, at der er tale om et generelt indgreb. Det vides ikke præcist, hvor mange ejere af gas- og oliefyr, der vil blive omfattet af ordningen, men der er p.t. sammenlagt ca. 460.000 gas- og oliefyr i Danmark.

Indgrebets begrundelse taler herudover mod, at der foreligger afståelse. Begrundelsen for indgrebet er dels at reducere CO<sub>2</sub>-udledning (miljømæssigt hensyn), dels at sikre at Danmark gøres uafhængig af russisk gas (forsynings sikkerhed og sikkerhedspolitisk hensyn), hvilket i grundlovens § 73's forstand må anses for almene saglige hensyn. Det gælder, selvom det efter det oplyste er usikkert, om ordningen er bedre egnet til at realisere formålet om reduktion af CO<sub>2</sub>-udledning end andre VE-opvarmningsformer.

Selvom der således foreligger usikkerhed i relation til intensiteten af indgrebet, fører en samlet afvejning af indgrebets karakter til, at der ikke vil være tale om afståelse i grundlovens § 73's forstand.

På denne baggrund er det sammenfattende vores vurdering, at indførelse af Ja tak-ordningen ikke har karakter af ekspropriation i henhold til grundlovens § 73, og at ordningen derfor vil kunne gennemføres erstatningsfrit.

Endelig skal det bemærkes, at hvis det i det videre arbejde med ordningen viser sig, at nogle kunder kan blive ramt atypisk hårdt af ordningen og dermed væsentligt hårdere end alle andre varmekunder, kan det blive relevant at overveje, om der skal fastsættes en dispensationsmulighed eller lignende, som er egnet til at afbøde de økonomiske virkninger for netop disse varmekunder.

## **6. TVANGSMÆSSIG GENNEMFØRELSE AF JA TAK-ORDNINGEN (TVANGSMÆSSIG OVERGANG TIL FJERNVARME)**

Hvis en varmekunder, som er omfattet af Ja tak-ordningen, nægter at indgå kontrakt med fjernvarmeselskabet, og hvis forbrugeren heller ikke vil overgå til en anden VE-opvarmningsform, idet forbrugeren insisterer på fortsat at lade sin ejendom opvarme ved naturgas, opstår spørgsmålet, om Ja tak-ordningen kan gennemtvinges over for en sådan forbruger.

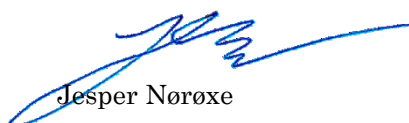


Fjernvarmeselskaber vil i praksis ikke kunne gennemtvunge overgang fra f.eks. naturgas til fjernvarme over for varmekonsumenter, som efter Ja tak-ordningen ellers ville være forpligtede til et sådant skifte. For at gennemtvunge et skifte, vil forsyningsselskabet skulle have adgang til forbrugers faste ejendom med henblik på at udskifte naturgasfyret med fjernvarme, eventuelt ved politiets bistand. Sådanne foranstaltninger vil kræve tilvejebringelse af et klart hjemmelsgrundlag. Det kan hertil også bemærkes, at Justitsministeriet i forbindelse med den lovtekniske gennemgang af lovforslag ofte er tilbageholdende med at acceptere lovbestemmelser, som giver forvaltningsmyndigheder adgang til privat ejendom.

Et alternativ til fysisk at gennemtvunge Ja tak-ordningen kunne være, at det ved lov blev gjort strafbart ikke at medvirke til overgangen fra naturgas til fjernvarme eller anden VE-opvarmningsform, samt at supplere en sådan strafbestemmelse med muligheden for at udstede administrative tvangsbøder. Administrative tvangsbøder vil kunne udstedes løbende med henblik på at formå forbrugeren til at lade sig tilslutte fjernvarme eller en anden VE-opvarmning. Ved udformningen af hjemmel til udstedelse af tvangsbøder vil det bl.a. skulle overvejes, hvem der kan udstede bøderne, bødestørrelsen, kravene til dokumentation for at reglerne er overtrådt, varslingsfrist, inddrivelse af bøderne ved manglende betaling og muligheden for politianmeldelse.

Det er således vores vurdering, at der ikke kan ske tvangsmæssig gennemførelse af Ja tak-ordningen uden tilvejebringelse af et klart hjemmelsgrundlag. Da der er tale om ganske indgribende foranstaltninger over for borgeren, vil udformningen af hjemmelsgrundlaget skulle overvejes nøje.

København, den 8. september 2022



Jesper Nørøxe  
Partner, Advokat (L)