

# Forsyningspligt og aftagepligt – Et offentligretligt studie

*Af Bent Ole Gram Mortensen<sup>1</sup>*

## 1. Indledning

En aftale er normalt noget, der indgås på frivillig basis mellem to eller flere parter – en privatretlig disposition. Det er imidlertid ikke altid, at begge (alle) parter, om nogen, frit kan beslutte, om der skal indgås en aftale eller ej. Der kan være *kontraheringspligt*. Denne kan følge af særlig lovgivning og vil så i sin natur være offentligretlig. F.eks. kan der i visse tilfælde udledes en kontraheringspligt af konkurrenceretten. Kontraheringspligten vil typisk være begrundet i samfundsmæssige hensyn.

Visse ydelser er typisk forbundet med eksistensen af monopoler af forskellig karakter. Det er tilfældet på dele af forsyningsområdet, hvor forsyningsydelser som affaldsbortskaffelse, elektricitet, fjernvarme, naturgas, vandforsyning (postevand) og spildevandsafledning optræder i forskellige kombinationer af juridiske og naturlige monopoler. Her vil der f.eks. kun være én mulig leverandør.

Samtidig er de ovennævnte forsyningsydelser, fraset fjernvarme og naturgas, essentielle for at få en moderne bolig til at fungere.<sup>2</sup> De kan ganske

1. Professor ved Juridisk Institut, Syddansk Universitet. Denne artikel udgør en del af forskningen i Strategic Research Centre for 4th Generation District Heating (4DH), som har modtaget støtte fra bl.a. Det Strategiske Forskningsråd. Manus er senest opdateret i marts 2015.
2. Fjernvarme, naturgas og individuelle boligopvarmningsformer som eget fyr eller varmepumpe er indbyrdes alternativer til boligopvarmning. Og en form for konkurrence foregår mellem de enkelte opvarmningsystemer. Se Bent Ole Gram Mortensen: Fjernvarme – en monoporsektor i konkurrence i Jens Hartig Danielsen, Kar-

vist erstattes af individuelle løsninger på selve ejendommen,<sup>3</sup> men det vil ikke være hensigtsmæssigt i bymæssig bebyggelse. Her vil disse ydelser i praksis skulle leveres af en forsyningsvirksomhed. Der er derfor ikke overraskende en betydelig samfundsmæssig interesse i at sikre leveringen af disse ydelser.

## 2. Afgrænsning

I denne artikel behandles de særlige forpligtelser til kontrahering, der findes i den kommunale forsyningssektor. Formålet er at undersøge omfanget af forsynings- og aftagepligt i dansk forsyningsret samt at sammenholde anvendelsen heraf i sammenlignelige kommunale forsyningssektorer. Indledningsvis redegøres kort for de behandlede sektorer.

Artiklen begrænser sig til at behandle de forsyningsydelser, der relaterer sig til fast ejendom, dvs. primært forsyning med elektricitet, fjernvarme, naturgas og vand samt affaldshåndtering (renovation) og spildevandsforsyning (vandafledning). Kun nedstrømsforhold (den egentlige forsyningsret) behandles.

Endvidere behandles kun den offentligretlige regulering. De forpligtelser, der måtte følge af den privatretlige aftale mellem forsyningsvirksomhed og kunde, inddrages ikke.<sup>4</sup>

### 2.1. Den kommunale forsyningssektor

Det har gennem mange år været en del af kommunernes opgaver at levere visse fysiske forsyningsydelser til borgerne.<sup>5</sup> Vandforsyning og gadebe-

sten Hagel-Sørensen, Caroline Heide-Jørgensen & Ruth Nielsen (red.): Festskrift til Jens Fejø, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, s. 299-310.

3. Dette praktiseres inden for boligopvarmning, vandforsyning og vandafledning.
4. I visse tilfælde aftales der mellem forsyningsvirksomheden og kunden en udtrædelsesgodtgørelse, der af natur er privatretlig, men dog er accepteret som værende i overensstemmelse med de rimelighedskrav, der findes i visse forsyningslove. Se herom i Bent Ole Gram Mortensen: Udtrædelsesgodtgørelse i Erling Eide, Henrik Lando og Endre Stavang (red.): Rettsøkonomi i nordiske dommer, Institut for privatret, Universitetet i Oslo, Skriftsserie 197/2014, s. 175-197.
5. Se nærmere om den kommunale forsyningssektor i Bent Ole Gram Mortensen: *Kommunal forsyningsvirksomhed* i H.T. Anker, B.O. Gram Mortensen og B.E. Olsen (red.): *Kommunal miljøforvaltning i retlig belysning*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2006, s. 63-81.

lysning er blandt de ældre af slagsen. I dag anses de traditionelle kommunale forsyningssydelse for at omfatte bygas, elektricitet, fjernvarme, gadebelysning, naturgas, vand og kollektiv trafik.<sup>6</sup> Endvidere regnes klassiske grundejerforpligtelse som affaldshåndtering og spildevandsforsyning nu også til de kommunale forsyningssydelse.<sup>7</sup> Endelig kan fjernkøling nu henregnes til de kommunale forsyningssydelse. Dog er kun kommuner, der helt eller delvis ejer fjernvarmevirksomheder, der har hjemmel til at udøve fjernkølingsvirksomhed.<sup>8</sup>

Man kan stille spørgsmålstegn ved, om el- og naturgasforsyning egentlig burde henregnes til de kommunale forsyningssydelse. Der er i dag et landsdækkende transmissionsnet, der forbinder de enkelte distributionsnet. Disse to sektorer har derfor ikke helt samme lokale præg som andre kommunale forsyningssydelse. Kommunerne har imidlertid stadig hjemmel til at beskæftige sig med disse to forsyningssopgaver, jf. nedenfor, og er i vidt omfang engageret heri. Allerede af den grund er det berettiget at betegne el- og naturgasforsyning som kommunale forsyningssopgaver.

Når der tales om den kommunale forsyningsssektor, skal det ikke forstås således, at kommunerne nødvendigvis har *eneret* til at levere den pågældende forsyningssydelse. Ofte er der tale om en sektor, hvor mange forskellige aktører med forskellige typer ejere er involveret også på samme niveau i værdikæden. Inden for fjernvarmedistribution findes der således kommercielle aktører, forbrugerejede virksomheder, selvejende institutioner og kommunale virksomheder (forvaltningsafdelinger såvel som firmatiserede<sup>9</sup> kommunale enheder).

De fleste af forsyningssydelse leveres dog til den enkelte ejendom gennem et ledningsnet – et såkaldt *distributionsnet*.<sup>10</sup> Dette ledningsnet kan have karakter af et *juridisk monopol*. Således kan lovgivningen inde-

6. Driften af kollektiv trafik henhører nu efter lov om trafiksselskaber (senest lovbe- kendtgørelse nr. 412 af 11. april 2010) under regionerne. Kommunerne kan dog stadig fastlægge omfanget.
7. Forsyningssvirksomhed udgør en del af det, der normalt betegnes som kommuner- nes faktiske forvaltningsvirksomhed.
8. Se § 2 i lovbe kendtgørelse nr. 1190 af 10. november 2014 om fjernkøling.
9. Om kommunernes oprettelse af og deltagelse i selskaber, se Carsten Henriksen: Dansk kommunalret, Ex Tuto Publishing 2015, s. 117 ff. samt Bent Ole Gram Mor- tensen & Helene Maria Biendus Aastrup Jensen: Konkurrenceudsættelse & firma- tisering, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2013.
10. Med et distributionsnet tænkes på et forsyningssnet beregnet til at forsyne den enkelte slutbruger med pågældende forsyningssydelse.

holde et forbud mod at etablere virksomhed, der konkurrerer med den etablerede forsyningsvirksomhed. Det er tilfældet på affaldsområdet, hvor indsamling af affald kun må finde sted ved kommunalbestyrelsens foranstaltning eller bemyndigelse for den type affald, som kommunen har etableret en indsamlingsordning for, jf. miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 3.<sup>11</sup>

Der kan også være udstedt en bevilling (koncession) med eneret.

På elforsyningsområdet er distributionsnet (kaldet netvirksomhed) underlagt et bevilningskrav efter § 19 i elforsyningsloven.<sup>12</sup> Den gives i praksis som en eneret i et lokalt område.<sup>13</sup> Dette gælder i al fald på et konkret spændingsniveau.<sup>14</sup> Både på varme- og vandforsyningsområdet findes planbestemmelser i de respektive forsyningslove, der tillægger kommunerne planmyndighed. Kommunerne tillader i praksis ikke overlappende net. På varmforsyningsområdet er der dog i flere tilfælde givet tilladelse til etablering af fjernvarmedistributionsnet, hvor der i forvejen har været naturgasdistributionsnet. Her er der dog tale om forskellige forsyningsydelse om end med samme formål (bygningsoptermning). På affaldsområdet er det kommunens forpligtelse at sikre en affaldsordning for husholdningsaffald, jf. § 24 i affaldsbekendtgørelsen.<sup>15</sup> Kommunen etablerer i praksis kun én ordning for hvert område.

Under alle omstændigheder har de pågældende net typisk karakter af et *naturligt monopol*,<sup>16</sup> og allerede af økonomiske grunde burde der kun være

11. Efter § 45, stk. 6, finder forbuddet ikke anvendelse på indsamlingsordninger for genanvendeligt erhvervsaffald, ligesom der er mulighed for alternative indsamlingsordninger for elektrisk og elektronisk udstyr samt bærbare batterier og akkumulatører.
12. Lovbekendtgørelse nr. 1329 af 25. november 2013 om elforsyning med senere ændringer.
13. Se for en ældre kommentar i Bent Ole Gram Mortensen: *Elforsyningsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2004, s. 156 ff. Eksklusiviteten af en bevilling fremgår ikke eksplicit af ordlyden eller forarbejderne, men praktiseres således i overensstemmelse med nettets egenskab af naturligt monopol. En tidligere udgave af elforsyningsloven havde en bestemmelse til løsning af grænsetvister mellem distributionsnet, men denne er ikke blevet videreført.
14. Undtagelsesvis kan to virksomheder have bevilling til netvirksomhed i samme område men på forskellige spændingsniveauer. Se et eksempel herpå behandlet i Energiklagenævnets afgørelse af 30. marts 2015 vedr. Ravdex A/S og FynsNet a.m.b.a., j.nr. 1011-14-106-54.
15. Bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012 om affald med senere ændringer.
16. Begrebet »naturligt monopol« betegner det forhold, at udgifterne til en given facilitet, f.eks. et eldistributionsnet, er af en sådan størrelse, at det på grund af stordriftsfordele kun er omkostningseffektivt at have én facilitet, gennem hvilken opgaven

ét forsyningsnet af samme type i hvert område. Monopolkarakteren af disse forsyningsydelser begrænser i sig selv den frie kontraheringsret. En slutbruger vil typisk kun kunne få leveret sin forsyningsydelse gennem ét bestemt forsyningsnet. Selv om en ydelse kan opdeles i selve indholdet (energi, vand mv.) og transporten heraf (nettet), er der også kun én leverandør af ydelsens indhold på de fleste kommunale forsyningsydelser.<sup>17</sup>

Kommunerne skal, hvis de vil levere disse ydelser, have *hjemmel* hertil, enten via en eksplicit hjemmel i en lov eller via kommunalfuldmagten.<sup>18</sup> Det er efterhånden det typiske, at der foreligger en eksplicit lovhjemmel.

Eksplicit hjemmel til kommunal deltagelse i forsyningsvirksomhed findes i miljøbeskyttelseslovens § 45 (affald), elforsyningslovens § 4, stk. 1, § 5 i naturgasforsyningsloven<sup>19</sup> og § 15, stk. 1, i vandsektorloven<sup>20</sup> (både vand- og spildevandsforsyning). Indtil fornyligt har der i varmforsyningsloven<sup>21</sup> ikke været en eksplicit hjemmelsbestemmelse, men den kommunale deltagelse har dog været forudsat i loven, især dennes kapitel 4 b. Ved en ændringslov<sup>22</sup> i sommeren 2015 blev der dog indsat en hjemmelsbestemmelse som lovens § 2 b.

## 2.2. Den offentligretlige regulering på forsyningsområdet

Det er karakteristisk for de kommunale forsyningsydelser, at de hver især er reguleret ved en særlig forsyningslovgivning. Der findes således særlige forsyningslove for elektricitet, naturgas, vand samt fjernvarme. Af-

udføres. Se f.eks. Richard A. Posner: *Natural Monopoly and Its Regulation* i *Stanford Law Review*, vol. 21, nr. 3 1969, s. 548 ff. Begrebet hører til i økonomisk videnskab. For en økonomisk definition, se William J Baumol: *On the Proper Cost Tests for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry* i *American Economic Review*, vol. 67, 1977, 809-22.

17. På el- og naturgasområdet er der dog sket en liberalisering, således at den enkelte slutbruger frit kan vælge leverandør af selve energiydelsen, mens transporten heraf sker gennem samme distributionsnet.
18. Om kommunalfuldmagtens anvendelse på forsyningsområdet, se Carsten Henriksen: *Offentlig forvaltning*, Karnov Group 2012, s. 573 ff. og Karsten Revsbech: *Kommunernes opgaver*, 3. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2015, s. 181 ff.
19. Lovbekendtgørelse nr. 1331 af 25. november 2013 om naturgasforsyning med senere ændringer.
20. Lov nr. 469 af 12. juni 2009 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold.
21. Lovbekendtgørelse nr. 1307 af 24. november 2014 om varmforsyning med senere ændringer.
22. Lov nr. 745 af 1. juni 2015.

faldsbortskaffelse og til dels spildevand er dog reguleret i den mere generelle miljøbeskyttelseslov.<sup>23</sup>

Udover som oftest at indeholde en hjemmelsbestemmelse for det kommunale engagement, omfatter disse forsyningslove en flerhed af forskelligartede bestemmelser om f.eks. prisforhold, organisering og den eventuelle pligt til at forsyne med eller til at aftage en nærmere specificeret forsyningsydelse. Dele af disse bestemmelser er udtryk for en monopolregulering (konkurrenceret); andre dele varetager planmæssige hensyn.

Kun forsyningspligt og aftagepligt behandles her. Den prisregulering, der er knyttet til de enkelte ydelser, og som bl.a. skal beskytte monopolbundne slutbrugere, behandles heller ikke.

### 2.3. Slutbrugerperspektivet

En forsyningspligt og en aftagepligt kan gælde i forhold til forskellige led i en forsyningskæde. F.eks. har Vattenfall A/S i sin bevilling efter elforsyningslovens § 10, jf. § 12, stk. 1, nr. 3, en forpligtelse til at forsyne visse fjernvarmeområder. Den form for forsyningspligt relaterer sig til forholdet mellem en varmeproducent og en varmedistributionsvirksomhed. Her handles en forsyningsydelse en gros.

Inden for forsyningssektoren relaterer bestemmelser om forsynings- og aftagepligt sig dog normalt til detaileddet – mellem en forsyningsvirksomhed og en slutbruger.

Forsyningslovene anvender ofte begrebet *forbruger*. I elforsyningsloven anvendes således begreberne *forbruger* og *elforbruger*, uden at disse dog er defineret. I naturgasforsyningslovens § 6, nr. 5, er en forbruger defineret som en *kunde, der køber naturgas til eget forbrug*. Et forbrugerbegreb anvendes, men er ikke defineret i vandsektorloven og varmeforsyningsloven. Forbrugerbegrebet benyttes uanset, om forsyningsydelsen er til privat brug (hos en såkaldt husholdningskunde) eller om den indkøbte energi skal bruges i erhvervsmæssig sammenhæng (ofte betegnet som en industrikunde). Der er således ingen sammenhæng mellem det forsyningsretlige forbrugerbegreb og det aftale- og køberetlige forbrugerbegreb, hvor forbrugerbegrebet er knyttet til et forhold mellem en erhvervsdrivende sælger og en ikke-erhvervsdrivende køber, jf. købelovens § 4 a og aftalelovens § 38 a, stk. 2.

I affaldsbekendtgørelsen tages konsekvensen heraf ved anvendelse af det mere retvisende begreb *endelige bruger eller forbruger*. Affaldsbekendtgørelsen er udstedt i medfør af miljøbeskyttelsesloven, der i forskellig sammenhæng benytter udtrykkene *bruger*

23. Lovbekendtgørelse nr. 879 af 26. juni 2010 om miljøbeskyttelse med senere ændringer.

og *slutbruger*. I EU-sammenhæng anvendes begrebet *endelig kunde* om en kunde, der køber elektricitet, respektive naturgas til eget brug i artikel 2, nr. 9, i eldirektiv 2009/72/EF og artikel 2, nr. 27, i naturgasdirektiv 2009/73/EF (svarende til en slutbruger). I begge direktiver defineres også privatkunder og erhvervs-kunder.

I forsyningslovene skal en forbruger således uanset ordvalg primært forstås som en *slutbruger*. Hermed forstås en aftager af en forsyningsydelse til eget forbrug (sidste led i oms tningssk den).

Denne artikel behandler kun forholdet mellem en forsyningsvirksomhed og en slutbruger.

### 3. Den offentligretlige regulering

Den offentligretlige regulering indeholder såvel generelle som specifikke elementer vedrørende kontraheringsfrihed og -pligt.

#### 3.1. Den almene aftalefrihed

En offentligretlig kontraheringspligt er ikke normen i dansk ret. Udgangspunktet i dansk ret er en grundsætning om aftalefrihed. Heri ligger såvel en frihed i forholdet til indholdet af en aftale, som en frihed til, om der i det hele taget skal indgås en aftale. Aftalefriheden er dog begrænset af mange forskellige lovregler. Det gælder både i forhold til indholdet og i forhold til friheden til at beslutte, om man i det hele taget vil indgå i en aftale. Kun friheden til at beslutte sig for eventuel kontrahering (kontraheringsfrihed versus -pligt) behandles i denne artikel.<sup>24</sup>

#### 3.2. Et konkurrenceretligt perspektiv

En kontraheringspligt findes bl.a. i konkurrencelovgivningen (bl.a. konkurrencelovens § 11, jf. § 16, nr. 3) og er her knyttet til en dominerende markedsaktør. Pålæg af en kontraheringspligt for en aktør med en dominerende markedsstilling bygger i konkurrenceretten på en konkret vurdering og afhænger tillige af et væsentlighedskriterium (er leverancen af

24. Se generelt om aftalefrihed og kontraheringspligt i Mads Bryde Andersen: Grundlæggende aftaleret, Gjellerup 2013, s. 14, Lennart Lynges Andersen og Palle Bo Madsen: Aftaler og mellem-mænd, Karnov Group 2012, s. 20 f., Bernhard Gomard m.fl.: Almindelig kontraktret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2012, s. 17 f., Ole Hansen & Vibe Ulfbeck: Lærebog i aftaleret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2014, s. 15. ff.,

væsentlig betydning for modtager) og et saglighedskriterium (er der en objektiv, saglig og rimelig begrundelse for leveringsnægtelse).<sup>25</sup>

Netop disse overvejelser er relevante i forhold til forsyningsydelse, der ofte er væsentlige for modtageren og tillige ofte leveres af en monopolleverandør.

Forsyningsvirksomheders netværk må i konkurrenceretligt henseende hyppigt betragtes som *væsentlige faciliteter*, hvortil afgang kan gennemtvinges efter konkurrencelovens § 11, jf. § 16, nr. 4 (nødvendige infrastrukturfaciliteter).<sup>26</sup>

Konkurrencelovgivningen finder dog kun begrænset anvendelse og primært på de konkurrenceudsatte dele af el- og naturgassektorerne (produktion og handel). På andre områder regulerer primært den specifikke forsyningsret de nærmere konkurrenceretlige forhold (*lex specialis*).

### 3.3. Det samfundsmæssige hensyn – forsyningsretten

Baggrunden for i det hele taget at overveje leverings- og/eller aftagepligt er disse ydelsers betydning for den enkelte borger i samfundet. Fravær af adgang til disse ydelser vil ganske enkelt medføre et velfærdstab. Heri ligger begrundelsen for en leveringspligt.

Forsyningsretten er bl.a. kendetegnet ved varetagelse af visse generelle hensyn. Nogle af disse – som miljøbeskyttelse, samfundsökonomi og forsyningsikkerhed – fremgår af flere forsyningslove. Andre hensyn som forbrugerbeskyttelse og sundhed nævnes i mere begrænset omfang.

Forsyningsikkerhed er eksplicit nævnt i formålsbestemmelserne i elforsyningslovens § 1, stk. 1, naturgasforsyningslovens § 1, stk. 1, vandsektorlovens § 1, stk. 1 og vandsektorlovens § 1 samt lidt mere indirekte i varmeforsyningslovens § 1, stk. 1 (formindskede energiforsyningens afhængighed af fossile brændsler).

25. Om kontraheringspligt som følge af forbuddet mod misbrug af dominerende stilling, se Kirsten Levinsen: Konkurrenceloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2009, s. 818 ff., Palle Bo Madsen: Markedsret, Del 1: Konkurrencebegrænsningsret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2014, s. 185 ff. samt Bent Ole Gram Mortensen & Michael Steinicke: Dansk markedsret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2015, s. 118 ff.

26. Disse betegnes ofte med det engelske udtryk *essential facilities*. Se herom i bl.a. Bent Ole Gram Mortensen & Michael Steinicke: Dansk markedsret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2015, s. 123 ff. og Bent Iversen m.fl.: Regulering af konkurrence i EU, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2012, s. 292 f.



Et miljöhensyn fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 1, stk. 1, varmforsyningslovens § 1, stk. 1, elforsyningslovens § 1, stk. 1, naturgasforsyningslovens § 1, stk. 1, vandforsyningslovens § 2, stk. 1, og vandsektorslovens § 1, stk. 1.

Hensynet til samfundsøkonomi fremgår af elforsyningslovens § 1, stk. 1, naturgasforsyningslovens § 1, stk. 1, og varmforsyningslovens § 1, stk. 1.

Hensynet til forbrugerbeskyttelse – der er delvis overlappende med hensynet til forsyningsikkerhed – indgår også i forsyningsretten og er eksplicit nævnt i formålsbestemmelserne i elforsyningslovens § 1, stk. 1, og naturgasforsyningslovens § 1, stk. 1.

Hensynet til sundhed fremgår vandforsyningslovens § 1 og vandsektorlovens § 1.

### 3.4. Forsyningslovene

De kommunale forsyningsarter har traditionelt været hjemlet i kommunalfuldmagten. Gennem de seneste årtier har stadig mere omfattende forsyningslove set dagens lys. Med disse skabes eksplicite bestemmelser for de enkelte forsyningsområder.

På vandforsyningsområdet stammer den første lov tilbage fra 1926<sup>27</sup> og er begrundet i bl.a. ressourcehensyn. I anden halvdel af 1970'erne kom elforsyningsloven<sup>28</sup> og varmforsyningsloven<sup>29</sup> til, bl.a. som en konsekvens af årtiets oliekriser. Naturgasforsyning fik i 1972 en lov, der primært vedrørte bevillingsforhold.<sup>30</sup> I 2000 kom en egentlig forsyningslov for naturgas.<sup>31</sup>

Affaldsbekendtgørelsen daterer sig tilbage til bekendtgørelse nr. 118 af 23. februar 1989 om bortskaffelse af affald, der bl.a. havde en bestemmelse om benyttelsespligt.

De enkelte forsyningslove indeholder typisk bestemmelser om forsyningsret og/eller -pligt. Det gælder både forsyningslove, der fra starten har haft en delvis karakter af planlovgivning (vandforsyning og varmforsyning) og forsyningslovgivning, hvor forbrugerbeskyttelsen (monopolregulering) har spillet en primær rolle.

Forsyningsret og modsvarende forsyningsforpligtelse har tidligere, hvor eksplicite bestemmelser om forsyningspligt og -ret ikke har været lovfæstet, tillige kunne støttes på monopolretlige og forvaltningsretlige

27. Oprindelig lov nr. 54 af 31. marts 1926 om vandforsyningsanlæg, der også indeholdt miljøbestemmelser, der nu findes i miljøbeskyttelsesloven. Vandforsyningslovens seneste udgave findes i lovbekendtgørelse nr. 1199 af 30. september 2013 med senere ændringer. Loven er nu suppleret af vandsektorloven.

28. Oprindelig lov nr. 54 af 25. februar 1976 om elforsyning.

29. Oprindelig lov nr. 258 af 8. juni 1979 om varmforsyning.

30. Lov nr. 294 af 7. juni 1972 om naturgasforsyning.

31. Lov nr. 449 af 31. maj 2000 om naturgasforsyning. Planbestemmelserne i relation til varmforsyning findes dog stadig i varmforsyningsloven.

hensyn. Se f.eks. UfR 1925.707 V om et forhold med karakter af fagforeringsmagtfordrejning, UfR 1929.452 H om leveringsnægtelse til at inddrive skatterestancer, UfR 1936.798 Ø om forsøg på gennemtvungelse af overenskomst om adgangsforhold over privat ejendom og UfR 1970.198 V, hvor det blev antaget, at forsyningsvirksomheden, når der hensås til dennes monopolstilling, ikke var berettiget til at afkræve en ny ejer af en ejendom enten et nyt indskud eller indfrielse af den tidligere ejers restancer. Disse sager har været knyttet til forsyning i områder, hvor forsyningssystemet (nettet) har været udbygget. Det er således ikke noget nyt, at man har begrænset mulighederne for leveringsnægtelse på forsyningsområdet.

#### 4. Pligten til at levere og retten til forsyning

Har en slutbruger en ret til at blive forsynet med en ydelse, må der nødvendigvis være nogen, der kan levere denne ydelse. I mangel af »frivillige« leverandører må der være mindst én forpligtet leverandør, som kan forsyne de brugere, der har ret til forsyning.

Retten til at levere en ydelse kan betegnes som en offentlig serviceforpligtelse<sup>32</sup> eller en forsyningspligt ydelse og er i et vist omfang reguleret af EU-retten.<sup>33</sup> I artikel 3, stk. 3, i eldirektivet<sup>34</sup> pålægges medlemsstaterne således at sikre forsyningspligt til alle privatkunder (husholdningskunder).

På forsyningsområdet findes den mest »omfattende« forsyningspligt i dansk ret i elforsyningsloven. Tidligere fastslog lovens § 6, stk. 2, at »enhver har ret til mod betaling at blive forsynet med elektricitet her i landet ...«. Pr. 1. oktober 2015 ændres § 6, og den primære beskyttelse ligger fremover i, at en elforbruger frit kan »vælge elhandelsvirksomhed og elprodukt«. <sup>35</sup> Bestemmelsen har dog stadig karakter af en *almen ret* til at blive forsynet med elektricitet,<sup>36</sup> uanset hvor i landet man bor, og uanset om et forsyningsnetværk i forvejen er ført forbi den pågældende ejendom.

32. Ofte betegnet med den engelske forkortelse PSO – Public Service Obligation.

33. Se hertil Bent Iversen m.fl.: Regulering af konkurrence i EU, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2012, s. 582 ff.

34. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF.

35. Ændringen er sket ved lov nr. 633 af 16. juni 2014.

36. Forholdet betegnes ofte som »universal services«.

På andre områder finder man en forsyningsforpligtelse, der er knyttet til *udstrækningen af et forsyningsområde*. Det er f.eks. tilfældet på naturgasområdet, der i § 26, stk. 1, begrænser forsyningsforpligtelsen til i »områder udlagt til naturgasforsyning« og andre, »som er eller bliver tilsluttet naturgasforsyningsnettet«. På vandforsyningsområdet er der en generel pligt for almene vandforsyningsvirksomheder til at »overtage forsyningen af samtlige ejendomme inden for anlæggets naturlige forsyningsområde« ligesom en forsyningspligt kan knyttes sammen med det forhold, at en forsyningsledning er ført forbi ejendomme.<sup>37</sup> Efter vandforsyningslovens § 45 er almene vandforsyningsanlæg »forpligtet til på rimelige vilkår at overtage forsyningen af samtlige ejendomme inden for anlæggets naturlige forsyningsområde«.

En forsyningsforpligtelse kan også *betinges af, at der er meddelt en tilslutningspligt*. Det har således været tilfældet på varmforsyningsområdet, jf. tilslutningsbekendtgørelsens § 6, stk. 3. En ny bestemmelse i § 9 i projektbekendtgørelsen<sup>38</sup> knytter dog en forsyningspligt til et godkendt projekt for det pågældende forsyningsområde.

Endelig kan en leveringspligt være pålagt ved en *konkret forvaltningsakt*. Efter vandforsyningslovens § 45, stk. 1, 2., pkt., kan Miljøministeren således pålægge andre vandforsyningsanlæg, der allerede forsyner flere ejendomme, at forsyne yderligere ejendomme inden for samme bebyggelse.

#### 4.1. Hvem har leveringspligten?

En leveringspligt må i sagens natur skulle opfyldes af nogen.

På flere forsyningsområder findes der monopolistiske distributionsvirksomheder, der i et lokalt forsyningsområde sørger for såvel selve ydelsen, som leveringen af samme (forsyningsydelse som netværksydelse). Det er tilfældet inden for fjernvarme, vand og spildevand. Her pålægges den lokale distributionsvirksomhed meget naturligt forsyningsforpligtelsen.

Visse sektorer (især el- og naturgasforsyning) har været igennem en konkurrenceudsætning, så det kun er netværksdelen med tilhørende funktionaliteter, der har monopolkarakter. Her må den enkelte ejendoms ret til at blive tilsluttet et netværk (og dermed opnå en forsyningsmulig-

37. Vandforsyningslovens §§ 45 og 49.

38. Bekendtgørelse nr. 566 af 2. juni 2014 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg.

hed) adskilles fra en leveringspligt for selve forsyningsydelsen. Er net og forsyning integreret, giver det ikke mening at adskille retten til nettilslutning fra retten til forsyning. Det kan højst blive et spørgsmål om omkostningerne ved tilslutning.

På elforsyningsområdet har forsyningsydelsen tidligere været sikret gennem såkaldte *forsyningspligtige virksomheder*, der har optrådt som residualforsyningsvirksomheder for alle slutbrugere, der ikke har haft indgået en forsyningsaftale med nogen anden leverandør, jf. den tidligere elforsyningslovs kapitel 6.<sup>39</sup> De forsyningspligtige virksomheder bliver udfaset i forbindelse med indførelse af den såkaldte *engrosmodel*. Se herom i lov nr. 633 af 16. juni 2014 om ændring af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning og lov om Energinet.dk. Efter overgangsbestemmelserne i ændringslovens § 8 bevares den hidtidige ordning dog indtil udløb af den bevilling, der er givet til forsyningspligtig virksomhed.<sup>40</sup> Efter udløb af overgangsfasen vil der i stedet for alle elhandelsvirksomheder, der tilbyder levering til husholdningsforbrugere, være en *leveringspligt*, jf. elforsyningslovens nye § 6 b.

På naturgasforsyningsområdet er de forsyningspligtige selskaber bevaret, jf. naturgasforsyningslovens kapitel 4. Det er en ganske særlig konstruktion, hvor lovgiver til lejligheden har konstrueret en særlig virksomhedstype inden for naturgasforsyningsvirksomhed (og tidligere elforsyning). De forsyningspligtige selskaber har været underlagt monopolliggende regulering med prisregulering, bevilling og senest udbud af bevilingsområder i fri konkurrence (på elområdet). Det har reelt betydet, at forbrugere på husstands niveau slet ikke behøvede at indgå nogen forsyningskontrakt, når først man havde en bolig, der var tilsluttet gasnettet (og tidligere elnettet). Betalte man troligt sin regning, var der altid en leverandør i den anden ende. Selv hvis man opsiger en leverandøraftale, man har indgået på det frie marked, vil det forsyningspligtige selskab skulle overtage forsyningen, jf. naturgasforsyningslovens § 26, stk. 2.

#### 4.2. Hvem nyder godt af en leveringspligt

På naturgasforsyningsområdet er der ingen begrænsning i, hvem der kan påberåbe sig en leveringspligt inden for forsyningsområdet. Det kommer eksplicit til udtryk i naturgasforsyningslovens § 7, stk. 2 (»enhver«).

39. Se senest lovbekendtgørelse nr. 1329 af 25. november 2013.

40. Ændringen bliver i lovforslaget (L180 som fremsat den 23. april 2014) betegnet som en overgang fra forsyningspligt til leveringspligt.

På elforsyningsområdet har det tidligere været samme ret generelle ret for enhver til elforsyning. I forbindelse med afskaffelse af forsyningspligtige virksomheder, blev retten til forsyning dog begrænset til »husholdningsforbrugere«.<sup>41</sup>

På vand- og varmeområdet er leveringsretten knyttet til ejendomme, jf. vandforsyningslovens § 45, stk. 1 (»samtlige ejendomme«)<sup>42</sup> og på varmforsyningsområdet projektbekendtgørelsens § 9, stk. 1 (»de ejendomme, der er beliggende i området«). Retten til levering omfatter her kun slutbrugere. Man kan ikke kræve levering med videresalg for øje.

En begrænsning foreligger på affaldsområdet, hvor pligten til at etablere en henteordning er begrænset til dagrenovation fra husholdninger, jf. affaldsbekendtgørelsens § 25, stk. 1. Der er dog en generel anvisningsordning for affald, jf. § 24, stk. 6.

Bortset fra på affaldsområdet skelnes der ikke mellem, hvorvidt de pågældende slutbrugere er husholdningskunder (i køberetlig forstand forbrugere) eller om de er erhvervsdrivende.

#### 4.3. Hvad omfatter leveringspligten?

Som udgangspunkt kan slutbruger benytte sin forsyningsydelse, som denne vil. Leveringspligten kan dog være begrænset til bestemte former for anvendelse.

På affaldsområdet er pligten til at etablere en såkaldt *henteordning* (indsamling hos husholdningerne) begrænset til dagrenovation fra alle husholdningerne. Der er dog andre pligtmæssige indsamlingsordninger, der så kan etableres som bringeordninger (affaldsproducenten bringer affaldet til et opsamlingssted).

På vandforsyningsområdet omfatter leveringspligten således kun *vand til almindelig brug*, jf. vandforsyningslovens § 49. Herved forstås normalt husholdningsbrug. Det er dog normalt, at vandforsyningsanlæggene i regulativerne også tilsikrer forsyning til erhvervsvirksomheder med mindre vandforbrug. Egentlige industrivirksomheder med stort vandforbrug, f.eks. slagterier, har ingen ret til forsyning, men er afhængige af at kunne indgå en aftale med det lokale værk.

På varmforsyningsområdet omfatter loven kun varme til *bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand*, jf. lovens § 1, stk. 1. Dermed er procesvarme til industrielt brug ikke omfattet. Når det gælder opvarm-

41. Nu defineret i elforsyningslovens § 5, nr. 9.

42. Generelt gælder leveringspligten dog kun til husholdningsbrug, jf. nedenfor.

ning af bygninger, skelnes der dog ikke mellem erhvervs- og ikke-erhvervsbyggeri.

#### 4.4. Tilslutningsret

Mange kommunale forsyningsydelser er afhængige af eksistensen af et fysisk net for at kunne leveres. Det gælder således ydelser som elektricitet, naturgas, spildevandsafledning og vand. Er en slutbruger ikke tilkoblet nettet, kan vedkommende ikke få ydelsen leveret. På områder, hvor der eksisterer en leveringspligt, ville denne således være indholdsløs, medmindre slutbrugeren også samtidig havde en ret til at blive tilsluttet nettet. Tilslutningsret kan betegnes som et accessorium til en leveringsret.

Hvor der er sket en opdeling i konkurrenceudsatte og ikke-konkurrenceudsatte dele af en forsyningssektor (el- og naturgasområdet), pålægges pligten til at tilslutte forbrugerne (og evt. leverandørerne) ejerne af nettet. Elforsyningslovens § 20, stk. 1, nr. 2, pålægger netvirksomhederne at »tilslutte leverandører og købere af elektricitet til det kollektive elforsyningsnet«. Naturgasforsyningslovens § 14, stk. 1, nr. 1, pålægger distributionsselskaberne »i fornødent omfang« at tilslutte forbrugere til distributionsnettet.

I de vertikalt integrerede sektorer ligger tilslutningsretten mere implicit i reguleringen. Det gælder f.eks. på varmemeforsyningsområdet, hvor loven dog i § 11, stk. 3, fastslår, at hvor ny bebyggelse, der er pålagt tilslutningspligt, »ikke opnå tilslutning til det kollektive varmemeforsyningsanlæg inden for den i projektet fastsatte tidsfrist på grund af forsinkelse med etablering af varmemeforsyningen, er kommunen og anlægget, hver med halvdelen, pligtig til uden ekstraudgift for brugerne at sikre bebyggelsen en midlertidig varmemeforsyning«.

## 5. Pligten til at aftage

Aftagepligten kan begrundes i overvejelser om at sikre det økonomiske fundament under en forsyningsvirksomhed. Med aftagepligten søges kundegrundlaget og dermed levedygtigheden af forsyningen sikret.

En aftage- eller tilslutningspligt kan også være begrundet i andre samfundsmæssige hensyn, herunder at forsyning fra en forsyningsvirksomhed rent samfundsmæssigt er mere efficient end en individuel forsyning. F.eks. kan miljøbelastning, sundhedsrisiko og ressourceforbrug være ringere ved fælles end ved individuel forsyning.

Som ovenfor anført må en slutbruger af ydelser som elektricitet, fjernvarme, naturgas, spildevandsafledning og vand nødvendigvis være tilsluttet netværket for at kunne aftage. Aftageploigten kan derfor i forhold til de netbundne ydelser opdeles i henholdsvis en ploigt til at tilkoble sig nettet (i det følgende betegnet *tilslutningsploigt*) og en ploigt til at aftage selve ydelser (i det følgende betegnet som en *aftageploigt*).

En tilslutnings- eller aftageploigt er ikke nogen absolut nødvendighed. Elforsyningslovgivningen indeholder således ikke bestemmelser om tilslutnings- eller aftageploigt. På varmemforsyningsområdet findes sådanne bestemmelser, jf. nærmere nedenfor, men her er der tale om fakultative bestemmelser, som kommunalbestyrelsen kan – men ikke nødvendigvis skal – anvende. I tilfældet med fakultative bestemmelser om tilslutningsploigt vil der være tale om, at tilslutningsploigt pålægges ved en *forvaltningsakt*, og de almindelige krav til forvaltningsakter, herunder kravet og lovlige og saglige kriterier finder anvendelse.<sup>43</sup>

### 5.1. Tilslutningsploigt

Som ovenfor anført findes der ikke tilslutningsploigt til elnettet. Langt de fleste ejendomme er dog de facto tilsluttet elnettet. Ydelser er så uundværlig, at langt de fleste alligevel lader sig tilslutte.

I forhold til vandforsyning og varmemforsyning (fjernvarme og naturgas) findes en særlig *fakultativ tilslutningsploigt*. Denne indebærer, at kommunen i egenskab af planmyndighed (evt. med ministerens godkendelse) kan pålægge ejeren af en ejendom at lade ejendommen tilslutte til et alment vandforsyningsanlæg respektive et kollektivt varmemforsyningsnet.

På vandforsyningsområde kan kommunen for områder udarbejde planer for tilslutning til almene vandforsyningsanlæg, som ressortministeren så kan godkende, jf. vandforsyningslovens § 29, stk. 1 og 2. For enkeltejendomme kan kommunen påbyde tilslutning, jf. lovens § 29, stk. 3.

På varmemforsyningsområdet begrundes tilslutningsploigten især i miljømæssige hensyn og i at sikre et økonomisk grundlag for forsyningsvirk-

43. Om pålæg af tilslutningsploigt efter varmemforsyningsloven og om kriterierne herfor, se Pernille Aagaard & Bent Ole Gram Mortensen: Varmeforsyningsloven med kommentarer, Forlaget Thomson 2003, s. 76 ff., Klavs V. Gravesen m.fl.: Varmeforsyningsloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2004, s. 75 ff. samt Bent Ole Gram Mortensen & Rikke Gottrup: Kommunal varmemplanlægning i retlig belyning, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2007, s. 95 ff.

somheden.<sup>44</sup> Sidstnævnte har især haft betydning for mindre fjernvarmeforsyningsanlæg med høje energipriser (de såkaldte barmarksværker).

På varmforsyningsområdet (fjernvarme og naturgas) indeholder tilslutningsbekendtgørelsens § 15 en liste over kategorier af eksisterende bebyggelse, der ikke kan pålægges tilslutnings- eller forblivelsespligt. Forblivelses- og tilslutningspligt kan ikke pålægges

- Bygninger, der er indrettet med et vedvarende energianlæg, som eksempelvis solvarmeanlæg, varmepumper, vindmøller, biogasanlæg, brintanlæg, komposteringsanlæg, vandkraftanlæg, træ- eller halmfyr, og hvor anlægget – eller anlæggene tilsammen – efter kommunalbestyrelsens skøn har en kapacitet, som kan dække mere end halvdelen af bygningens energiforbrug til opvarmning og forsyning med varmt vand.
- Bygninger, hvor overskudsvarme fra produktionsvirksomhed efter kommunalbestyrelsens skøn dækker mere end halvdelen af bygningens energiforbrug til opvarmning og forsyning med varmt vand.
- Bygninger, der ikke er beregnet til at være konstant opvarmet i fyringssæsonen.
- Eksisterende lavenergibygninger.

Endvidere kan tilslutningspligt ikke pålægges:

- Bygninger, hvor omstilling til kollektiv varmforsyning på grund af nødvendige, større installations- eller bygningsmæssige ændringer efter kommunalbestyrelsens skøn vil være uforholdsmæssigt bekostelig.
- Bygninger, der påregnes nedrevet inden for en kortere årrække.

En særlig variant af tilslutningspligten kan udøves i forhold til ejendomme, der allerede er tilsluttet den pågældende forsyningsvirksomhed. Her giver det i sagens natur ikke mening at pålægge tilslutningspligt. I stedet kan ejendommen pålægges at forblive tilsluttet (*forblivelsespligt*). Bestemmelserne i varmforsyningslovens § 11 og 12 indeholder efter sig ordlyd kun bestemmelser om tilslutningspligt, ikke om forblivelsespligt. Traditionelt har forblivelsespligten dog været indfortolket i tilslutningspligten som det mindre i det mere. I tilslutningsbekendtgørelsen, som netop er udstedt efter varmforsyningsloven, skelnes der eksplicit mellem tilslutningspligt og forblivelsespligt.<sup>45</sup>

44. Bent Ole Gram Mortensen & Rikke Gottrup: Kommunal varmeplanlægning i retlig belysning, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2007, s. 106 ff.

45. Om forblivelsespligt, se Klavs V. Gravesen m.fl: Varmeforsyningsloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2004, s. 90 f. og Pernille Aagaard &



Bestemmelserne i forsyningslovene suppleres af en bestemmelse i det såkaldte *lokalplankatalog* i § 15, stk. 2, i planloven,<sup>46</sup> der udtømmende fastlægger de forhold, som en lokalplan kan regulere. Lokalplankatalogets nr. 11 omfatter »tilvejebringelse af eller tilslutning til fællesanlæg i eller uden for det af planen omfattede område som betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelse«.

Bestemmelserne i lokalplankatalogets nr. 11 har bl.a. været anvendt til at pålægge ejendomme tilslutning til kollektive varmforsyningsanlæg. Proceduren er lettere efter planloven, der til gengæld ikke kan finde anvendelse i forbindelse med pålæg af tilslutningspligt til eksisterende byggeri. Til gengæld kan planlovens bestemmelser benyttes på et tidligt stadium i planlægningen, hvorimod varmforsyningslovens bestemmelser forudsætter et egentligt projekt, jf. varmforsyningslovens §§ 11 og 12.<sup>47</sup>

Bestemmelsen i planloven kan også anvendes i forhold til andre bygninger, fællesarealer og tekniske anlæg. Bestemmelserne kan ikke anvendes til at pålægge tilslutning det generelle elnet. Det er tvivlsomt, hvorvidt bestemmelserne kan benyttes i forhold til lokale elproduktionsanlæg som solceller eller vindmøller.<sup>48</sup> Bestemmelsen har tidligere også været anvendt i forhold til fællesantenneanlæg. Det er dog nu udelukket, jf. lovens § 15, stk. 10.

## 5.2. Aftagepligt

Det forhold, at en ejendom eventuelt er pålagt en tilslutningspligt er ikke ensbetydende med, at der også eksisterer en aftagepligt. Tilslutningspligten i varmforsyningsloven indebærer således ikke en pligt til at aftage energi fra det kollektive varmforsyningsnet, kun til at være tilsluttet.<sup>49</sup>

En kommunalbestyrelse kan dog forbyde etablering af nærmere angivne opvarmningssystemer inden for et afgrænset geografisk område, jf. varmforsyningslovens §

Bent Ole Gram Mortensen: Varmeforsyningsloven med kommentarer, Forlaget Thomson 2003, s. 84 f.

46. Lov nr. 587 af 27. maj 2013 om planlægning, som senest ændret ved lov nr. 742 af 25. juni 2014.

47. Se tillige bekendtgørelse nr. 690 af 21. juni 2011 om tilslutning mv. til kollektive varmforsyningsanlæg (tilslutningsbekendtgørelsen).

48. Se om lokalplankatalogets nr. 11 i Helle Tegner Anker: Planloven, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2013, s. 401-405.

49. Se tilslutningsbekendtgørelsens § 7, der også omfatter betaling af tilslutningsafgift og den ikke-forbrugsafhængige afgift. Se Pernille Aagaard & Bent Ole Gram Mortensen: Varmeforsyningsloven med kommentarer, Forlaget Thomson 2003, s. 77 f.

14, stk. 1. Dermed kan ejendomsejeren begrænses i sine muligheder for at anvende andre opvarmningskilder.

Tilslutningspligten har dog den praktiske konsekvens, at ejendommens ejer skal betale den del af forsyningsvirksomhedens tarif, der ikke er forbrugsafhængig. Dermed tvinges ejendommens til enhver tid værende ejer til at bidrage til forsyningsvirksomhedens økonomi.

Tarifstrukturen for kollektive varmforsyningsanlæg består af tre elementer: 1) En tilslutningsafgift, der er en engangsafgift. 2) En fast afgift, der er forbrugsuafhængig og reflekterer de faste udgifter ved at drive, vedligeholde og afskrive anlægges. 3) En forbrugsafhængig afgift, der reflekterer den forbrugte energi.

Tilsvarende gælder for postevand og spildevand. Der er tilslutningspligt, men man kan undlade at benytte ydelserne.

I forhold til en forsyningsydelse som elektricitet er der ikke pålagt nogen form for aftagepligt. De facto er næsten alle ejendomme dog tilsluttet elnettet, og dermed er der ikke som på varmforsyningsområdet et eventuelt behov for offentligt at sikre det økonomiske grundlag for eksistensen af et distributionsnet. Der er heller ikke som for husholdningsaffald og spildevand miljømæssige begrundelser for en aftageforpligtelse.

## 6. Afsluttende bemærkninger

Kommunale forsyningssektorer er typisk ikke blot naturlige monopoler, men tillige juridiske monopoler. Dele af el- og naturgassektorerne er dog konkurrenceudsatte.

Ovenstående gennemgang viser, at den kommunale forsyningssektor er præget af en omfattende regulering af kontraheringsret og -pligt mellem forsyningsvirksomhed og slutbruger.

Kun på elforsyning er der en ubegrænset ret til levering, mens forsyningsretten ved andre forsyninger som oftest er knyttet til nettets udstrækning. Og denne pligt bliver med overgangen fra forsyningspligt til leveringspligt begrænset til husholdningsforbrugere.

Leveringspligten er typisk pålagt vertikalt integrerede forsyningsvirksomheder. På el- og gasområdet er der dog særlige forsyningspligtige virksomheder, der varetager forsyningen af slutbrugere, der ikke handler på det frie el- og naturgasmarked.

Hvor der findes en pligt til at benytte de kommunale forsyningsydelser, er disse typisk begrænset til en tilslutningspligt. Der er ikke en egentlig benyttelsespligt. Men tilslutningspligten kan også være tilstrækkelig til, at en slutbruger økonomisk skal bidrage til forsyningsvirksomheden.