

# Vedvarende energi – energirettens stedbarn

*Paul Snare*

Set under en *historisk* synsvinkel er emnet vedvarende energi overordentlig omfattende. Brugen af energi fra sol, vind og vandkraft har været kendt i årtusinder og er tæt indvævet i menneskets historie og samfundenes udvikling.

Den industrielle revolution betød en kraftig formindskelse af deres betydning, men efter »energikrisen« i 1970ernes begyndelse indgik vedvarende energikilder atter i de industrialiserede landes højst påtrængende *energipolitiske overvejelser* og foranstaltninger. I stigende grad er der ydet statslig støtte til forskning og informationsspredning på flere niveauer. Herom vidner et stort antal officielle redegørelser og programmerklæringer, der ikke forsømmer at omtale de vedvarende energikilder.

Hertil kan lægges talrige indlæg, opfordringer og idéforslag fra enkeltpersoner og folkelige sammenslutninger i den brede *offentlige debat*, hvor de vedvarende energikilder synes at have fundet en naturlig plads – af mange grunde, men blandt andet fordi den officielle indsats til fremme af en almindelig anvendelse af vedvarende energi i hovedsagen har bestået i incitamenter for den individuelle beslutning.

Vanskelighederne ved emnets overskuelighed bortfalder imidlertid helt, når man som i dette temanummer vælger at se på vedvarende energi<sup>1)</sup> i *energiretlig* sammenhæng. I modsætning til andre energiformer og -kilder som f.eks. elektricitet, olie, naturgas og atomkraft findes der nemlig ikke for vedvarende energikilder (i det følgende forkortet til VE) en egentlig lovgivning beregnet på regulering af forholdene omkring VE.

## Energi – et nøgleord

Nogle af årsagerne hertil kan udtrages af de indledningsvis anførte historiske og politiske forhold – andre kan måske fremgå af de følgende spredte bemærkninger, der søger at fastholde en energiretlig synsvinkel på VE, og som iøvrigt kun må betragtes som bidrag til en forhåbentlig senere mere omfattende og perspektivrig fremstilling af VE som betydningsbærende element i energiret, energipolitik og overordnet social-politik sammenhæng.

Juristens indgang til emnet energiret sker selvfølgelig ved anvendelse af lovregistre og de materielle retsregler, men herved gives også mulighed for en samtidig afdækning af magtforhold og sociale strukturer, der må interessere langt udenfor juristers kreds. En rimelig nærlæsning af stoffet vil skaffe indblik i energiområdets myndighedsstruktur, samarbejde (og modsætninger) mellem diverse statslige, kommunale og andre organisationer – og i forholdet mellem myndigheder og befolkning. Flere af hovedlovene er motiveret af ønsker om en (ikke nærmere fastlagt grad af) medvirken fra befolkningens side i beslutningsprocessen. Hvor vægten i disse beslutningsprocesser ligger, lader lovene og traditionel administrativ praksis ingen tvivl bestå om.

## Gudenaalen – og lidt tilskud

Som anført andetsteds i dette temanummer er der blot indenfor de seneste 8-10 år sket en omfattende retlig regulering af Danmarks energiforsyning, bl.a. for at lægge de forskellige forsyningssystemer i faste rammer, tilstræbe overskuelighed og fremme den offentlige og private indsats. Et tæt net af love og bekendtgørelser er lagt udover områder som anvendelse af Danmarks undergrund, olie- og naturgasforekomster, beredskabslagre for diverse olieprodukter, elforsyning, anvendelse af atomkraft samt varmforsyningsplanlægning. Organisationen på myndighedssiden er sket især med udgangspunkt i lov om energipolitiske foranstaltninger (1976), således at der er tilvejebragt et ministerielt ressource for energiproduktion, -forsyning, -forbrug og -forskning, nemlig energiministeriet, bistået i første række af energistyrelsen.

En praktisk orienteret oversigt over lovstoffet findes i »Energistyrelsens opgaver«, Energistyrelsen juli 1982, der naturligvis kan suppleres med det uundværlige Topsøe-Jensen Lovregister.

Hvad angår emnet »vedvarende energi(kilder)« er lovstoffet som

sagt overordentligt nemt at gå til. Man kan således, af respekt for kronologien, mærke sig de to love fra 1918, henholdsvis om *udnyttelse af vandkraften* i Gudenaå (lov nr. 184 af 20.3.1918) og om udnyttelsen af vandkraften i offentlige vandløb ved anlæg af elektricitetsværker (nr. 315 af 22.6.1918). I landets nuværende energiforsyningssystem har de to love kun historisk interesse; de medtages her, fordi de til dato er de eneste eksempler på en selvstændig lovregulering for en vedvarende energikilde (vandkraft). I øvrigt henregnes de emnemæssigt under elforsyning.

VE er alene primært omfattet af lovfæstet *tilskudsordning*. VE indgår således i en statstilskudsregulering, som der første gang blev lovgivet for i lov nr. 242 af 8. juni 1979 om statstilskud til udnyttelse af vedvarende energikilder m.v. Loven overførtes i 1980 fra Boligministeriets område til Energiministeriets ressort, og ordningen, der administreres af kommunerne, henhører nu under energistyrelsen. 1979-loven ophævedes i 1981 og erstattedes med lov nr. 2 af 2. januar 1981 (som ændret v. lov nr. 309 af 98. juni 1982). Ved energistyrelsens bekendtgørelse nr. 321 af 21. juni 1982 er der senest givet nærmere regler for tilskudsadministrationen.

Tilskud ydes til solvarmeanlæg, vindmøller, varmepumpeanlæg, biogasanlæg, komposteringsanlæg samt vandkraftanlæg, og udgør 30% af de godkendte udgifter, for varmepumpeanlæg dog kun 10%. Det er formentlig tanken at nedsætte tilskudsprocenten gradvis i de kommende år.

Denne økonomiske markedspleje tydeliggør, at VE er underkastet »de frie markeds kræfters« spil og er dømt til at optræde i den ulige konkurrence med de kollektive varmforsyningssystemer, der er baseret på naturgas og overskudsvarme, og hvis udnyttelse, administration, forhandling og distribution er sikret ved vældige ressourcer hos myndigheder og i forsyningsselskaber, og hvis fremtidige finansielle sundhed bl.a. er søgt tilgodeset ved principielt vidtgående regler om brugertilslutningspligt.

Det skal også erindres, at tilskudsordningen for VE, der forudsætter en supplerende, væsentlig egenindsats fra brugerens side, reelt kun er en tiltrækkende mulighed for den økonomisk bedrestillede del af befolkningen – et forhold af betragtelig vægt ikke mindst i en økonomisk nedgangsperiode.

## Varmeplan – ven eller fjende

Den landsomfattende *varmeforsyningsplanlægning* er reguleret i lov nr. 258 af 8. juni 1979 om varmeforsyning (med ændring i juni 1981 f.s.v. angår prisbestemmelserne). Principielt indgår VE som en del af de energikilder, der skal udgøre Danmarks flerstrengede varmeforsyningssystem; reelt har loven imidlertid kun ringe værdi som middel til at fremme VEs indpasning i systemet.

Loven tager først og fremmest sigte på etablering og udbygning af *kollektive varmeforsyningssystemer*, i alt væsentligt baseret på naturgas og overskudsvarme, herunder kraftvarme. VE er omfattet af lovens planlægningsbestemmelser forsåvidt som disse kilder indgår i den generelle kort- og planlægning, men loven indeholder ingen styringsmidler, der kan sikre, at en sådan planlægning også realiseres med inddragelse af de vedvarende energikilder.

De administrative og økonomiske styringsmidler, loven hjemler, retter sig nemlig kun mod kollektive varmeforsyningsanlæg. Sådanne anlæg, baseret på VE, findes enten slet ikke i dag, eller kun som enkeltstående demonstrationsanlæg.

I sin sammenfatning af disse forhold udtaler da også varmeplanudvalget i sin 3. delbetænkning »Vedvarende energi, elvarme m.v. i varmeforsyningsplanlægningen«:

■»De styringsmidler, der er hjemlet i varmeforsyningsloven, tager hovedsageligt sigte på at fremme overgangen til anvendelse af naturgas og overskudsvarme i de områder, hvor disse rørledningsførte energisystemer gives prioritet. Heller ikke udenfor disse områder kan lovens styringsmidler imidlertid anvendes i større omfang til fremme af vedvarende energianlæg. Ganske vist kan bestemmelser om tilslutningspligt og bidragspligt medvirke til at fremme økonomien for kollektive varmeforsyningsanlæg baseret på eksempelvis solenergi og geotermi, som tænkes etableret udenfor naturgas- og kraftvarmeområderne, altså i område IV, men det skal her erindres, at sådanne anlæg er på et tidligt udviklingsstadium og kun i meget begrænset omfang indgår i de (-) beskrevne fremtidsbilleder. For VE i form af individuelle anlæg har varmeforsyningsloven således praktisk taget ingen positiv styrende anvendelsesmulighed.«

## VE i lovjunglen

Selvom VE således har vanskeligt ved at komme til syne i egentlig selvstændig energilovgivning, og kun vagt er forudsat i relevante planlægningslove, dukker VE op og bliver helt nærværende i *sammenstødet med anden lovgivning*, der varetager hensyn, som utilsigtet kommer til at virke som særdeles effektive hindringer for anvendelsen af VE-anlæg.

Et under energiministeriet i august 1981 nedsat interdepartementalt udvalg fik derfor til opgave at tilvejebringe oversigt over lovgivning og administrative retningslinier af betydning for anvendelse af VE-anlæg, at overveje forslag til ændringer med henblik på en lempeligere myndighedsbehandling af VE-anlæg og at fremkomme med konkrete ændringsforslag og vejledninger til myndighedernes behandling af de enkelte anlægstyper.

I udvalget er repræsenteret – foruden energiministeriet og energistyrelsen – miljøministeriet, budgetdepartementet, skattedepartementet, departementet for told- og forbrugsafgifter, administrationsdepartementet, landbrugsministeriet, boligministeriet, ministeriet for offentlige arbejder og direktoratet for arbejdstilsynet.

Udvalgets betænkning, der oprindeligt skulle være afleveret i marts 1982, kan forventes at ligge klar inden udgangen af året.<sup>2)</sup>

Udvalgsarbejdet bygger på et notat, afgivet i begyndelsen af 1980 af et tidligere, tilsvarende udvalg og optaget i varmeplanudvalgets førnævnte 3. delbetænkning om VE, elvarme m.v. (Appendix II). Dette første udvalg kunne, efter afholdelse af et par møder, konkludere vedrørende mulighederne for at foretage ændringer i de under søgte regler:

■ Reglerne er generelt ikke udformet med henblik på anvendelse overfor vedvarende energianlæg, men er udformet med henblik på at varetage andre overordnede hensyn, eksempelvis sikkerhedskrav, miljøkrav m.v.

De hindringer reglerne lægger for anvendelse af vedvarende energi, vil således kun kunne afskaffes, såfremt der bliver tale om en positiv særbehandling af vedvarende energianlæg, således at der på dette område bliver tale om en tilsidesættelse af de hensyn, som reglerne i øvrigt sigter på at varetage.

Det har ikke været muligt med de begrænsede ressourcer, der har kunnet sættes ind på denne opgave, at pege på områder hvor der umiddelbart kan ske ændringer af regler i retning af en gunstigere behandling af vedvarende energianlæg. Der var enighed om, at et sådant arbejdes gennemførelse måtte kræve nedsættelse af et organ med repræsentanter fra de involverede ministerier og styrelser, der kunne foretage en detaljeret gennemgang af reglerne vedrørende de enkelte typer anlæg.

På baggrund af en sådan detaljeret gennemgang, der må forventes at kræve såvel tids- som personalemæssige ressourcer i et sekretariat eller lignende, kunne der stilles konkrete ændringsforslag og udarbejdes vejledninger i myndighedsbehandlingen af de enkelte typer anlæg.«

Med særligt henblik herpå stiller varmeplanudvalget derfor følgende forslag (3. delbetænkning side 108):

■ Den eksisterende lovgivning hjemler kun begrænset mulighed for at styre varmforsyningen i område IV. Da der er betydelige samfundsøkonomiske fordele forbundet med en omlægning af varmforsyningen i dette område fra olie fyr til vedvarende energi og akkumulerende/afbrydelig elvarme, foreslår udvalget, at varmforsyningsloven *snarest muligt* (min understregning) suppleres således, at den giver grundlag for en planlægning og styring af varmforsyningen i område IV med henblik på vedvarende energi og akkumulerende/afbrydelig elvarme. En sådan udvidelse af varmforsyningslovens område bør naturligvis ikke ske isoleret, men ses i nær sammenhæng med anden lovgivning. Udvalget foreslår derfor en samlet gennemgang af den relevante lovgivning med henblik på sådanne ændringer i varmforsyningsloven såvel som bl.a. i elforsyningsloven, kommuneplanloven, zoneloven og byggelovgivningen, som kan tjene til at fremme ovennævnte formål. «

Det nuværende interdepartementale udvalg har besluttet i den endelige indstilling til energiministeren at pege på, at der bør ske en særlig indsats i form ikke blot af en lempeligere myndighedsbehandling, men også ved, at varmeplanlægningen i større udstrækning prioriterer anvendelsen af VE og at dette forhold for konsekvenser for den øvrige lovgivning. Udvalget finder det derfor ønskeligt, at der snart tages initiativ til opfølgning af intentionerne i varmeplanudvalgets 3. delbetænkning, og *anbefaler, at der iværksættes et nyt udvalgsarbejde med henblik herpå.*

(På politisk side har dette arbejde for at afklare nogle problemer til gavn for VE været vist nogen interesse - hvad der ikke er ensbetydende med en fremskyndelse af arbejdet. Som svar på et rykker-spørgsmål fra folketingets energipolitiske udvalg svarede den daværende energiminister (8. april 1981) bl.a., at arbejdet vil »nu snarest blive påbegyndt.« Sådant.).

Betænkningen vil i øvrigt hovedsageligt indeholde en redegørelse for de lovregler og administrative retningslinier, der indenfor de respektive ressorts har betydning for VE, samt et katalog over problemer og forslag til »nærmere overvejelse« om omlægning af især administrativ praksis.

Denne listning af myndigheder og love illustrerer, at det er et overordentligt stort antal myndigheder, der inddrages i sagsbehandlingen. Vindmøller er omfattet af ca. 20 forskellige regelsæt (se bilag 1), og i værste fald, dvs. en vindmølle, der ønskes placeret uheldigt »myndighedsmæssigt«, skal en ansøger opnå 16 tilladelser fra 8 myndigheder. Solvarmeanlæg og varmepumpeanlæg er »nemmere«, idet der i værste fald kræves op til 10 tilladelser fra 3 til 4 forskellige myndigheder.

En stikprøve-undersøgelse af datamateriale, der er fremkommet i

forbindelse med lov om statstilskud til udnyttelse af vedvarende energikilder har vist, at den gennemsnitlige periode fra opnåelse af tilsagn om tilskud til udbetalingen af tilskuddet er godt 7 måneder for vindmøller, godt 5 måneder for solvarmeanlæg og godt 4 måneder for varmepumpeanlæg.

På *energiministeriets område* agtes foreslået et par ændrede, bredere fortolkninger af eksisterende bestemmelser i varmeforsyningsloven (hvis tekst ikke tænkes ændret).

## En VE-lov?

For god ordens skyld skal erindres om, at varmeforsyningsloven skal (§ 39) tages op til revision i folketingsåret 1984-85. I det forberedende arbejde, der så småt er gået i gang i energiministeriet/energistyrelsen, kan måske forventes taget op egentlige ændringsforslag med henblik på at skabe grundlag for at fremme anvendelsen af VE. Heri kan indgå ikke blot den førnævnte udvalgsbetænkning, men også mere omfattende overvejelser.

Ifølge sagens natur vil der ikke være anledning til dermed at tage spørgsmålet om nødvendigheden af en særskilt lov for VE op – en tanke, som i øvrigt ud fra nogle reelle hensyn har spøgt både under arbejdet med varmeplanudvalgets 3. delbetænkning og senest i det interdepartementale udvalg, ligesom den har været fremme i den offentlige debat bl.a. som en strøtanke fra den daværende miljøminister (Information 7.5.1981) og som oplæg fra Organisationen for Vedvarende Energi (OVE).

## Medfødte handicaps

Den spøgelsesagtige måde VE optræder på i energiretlig sammenhæng er selvfølgelig ikke et udslag af tilfældigheder. Det er næsten, som om VE »pr. definition« er i en svag yderposition: i officielle redegørelser optræder VE altid først og fremmest som genstand for »forskning og udvikling«, mens andre energisystemer er underforstået som teknologisk færdigudviklede – VE tænkes officielt især fremmet ved hjælp af »information«, hvilket skønnes at kunne bevirke mirakler her i Grundtvigs og folkehøjskolernes fædreland, – VE

fremtræder hovedsageligt som »individuelle anlæg« og har derfor som nævnt meget svært ved at finde plads i de planlægningsystemer, hvis ryggrad er de kollektive varmforsyningsanlæg, - VE er i høj grad båret af det »folkelige engagement« og er derfor diffuse (eller suspek- te?) set fra politikeres og embedsmænds sikre bastioner - VE er produktionsmæssigt meget velegnede for små og middelstore virksomheder, og fremmer i det hele decentral organisation og planlægning - og VE har (derfor) ingen magtfuld sponsor eller lobbyaktivitet i ryggen, men blot små producentsammenslutninger og grupper af aktive borgere, hvad der jo kun tæller ud fra en ideal betragtning.

Dette hænger sammen med, at VE er lidet *energiintensive*, og derfor passer dårligt til det moderne samfunds teknik, der er et resultat af anvendelsen af så energiintense energikilder som kul, olie, naturgas og uran. Disse kilder har ganske vist i modsætning til de vedvarende energikilder bl.a. den ulempe, at de i høj grad belaster det naturlige og det menneskeskabte miljø (for nu ikke at nævne det enkelte menneske), og at de derved og gennem deres kapitalafhængighed er stærkt strukturdannende og styrende i samfundets sociale organisati- on. Men - deres udvinding og distribution kan som bekendt *monopoliseres*, og *det* er det afgørende element overfor de mere frit tilgængelige vedvarende energikilder.

## Noter

1. VE (og alternative energikilder) er defineret i varmeplanudvalgets tredje delbetænkning (Appendix III).
2. At et udvalgsarbejde forsinkes, er naturligvis ikke usædvanligt - men den manglende fremdrift i sagen, samt den især fra finansministeriets side stærkt markerede skeptiske holdning til ønsket om at fremme anvendelsen af VE, må for nærværende forfatter (der har deltaget i udvalgsarbejdet) tages som symptomatisk for VEs svage stilling i energisystemet. Da udvalgets arbejde ikke i skrivende stund (november 1982) er afsluttet, må dette tillige med de netop nævnte forhold have i erindring ved læsningen af artiklens omtale af de for- slag, som den endelige betænkning kan forventes at indeholde.

## Bilag

Lovregler m.v., der kan komme i betragtning i forbindelse med etab- lering af *Vindmøller*:

Lovbekendtgørelse nr. 152 af 15. april 1982 om byggelov. Bygningsreglement. Lovbekendtgørel- se nr. 300 af 23. juni 1980 om by- og landzoner. Lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplan- lægning. Bekendtgørelse nr. 595 af 15. december 1976 om supplerende regler i medfør af lov om kommuneplanlægning. Bekendtgørelse nr. 573 af 26. november 1976 om dispensation for regler

i lov om kommuneplanlægning. Lovbekendtgørelse nr. 585 af 20. november 1975 om offentlig vej. Lovbekendtgørelse nr. 603 af 30. november 1978, landbrugslov. Lovbekendtgørelse nr. 6 af 7. januar 1977 om udstykning og sammenlægning m.v. af faste ejendomme. Lovbekendtgørelse nr. 435 af 1. september 1978 om naturfredning. Lov nr. 213 af 23. maj 1979 om bygningsfredning. Bekendtgørelse nr. 613 af 1. december 1978 om godkendelse af elanlæg. Lov nr. 84 af 25. marts 1961 om sandflugtens bekæmpelse. Bekendtgørelse nr. 26 af 4. april 1978 om konventionen om vådområder (Ramsarkonventionen). Lov nr. 372 af 13. juni 1973 om miljøbeskyttelse. Bekendtgørelse nr. 176 af 29. marts 1974 om godkendelse af særligt forurenende virksomheder. Bekendtgørelse nr. 170 af 29. marts 1974, miljøreglementet. Lov nr. 681 af 23. december 1975 om arbejdsmiljø. Bekendtgørelse nr. 43 af 22. januar 1981 om tekniske hjælpemidlers indretning og anvendelse. Lovbekendtgørelse nr. 381 af 10. juni 1969 om luftfart. Stærkstrømsreglementet. Lovbekendtgørelse nr. 528 af 17. oktober 1978 om foranstaltninger mod forstyrrelse af radiomodtagning.