Energistyrelsen

# Juridisk vurdering af de tre modeller for implementeringen af infrastruktur til deling af vand- og fjernvarmeforbrugsdata

**Kontor/afdeling**
Energieffektivisering og data

**Dato**
17-06-2026

**J nr.**

/MJMCL

Der er indkredset tre scenarier for etablering af infrastruktur, så data kan deles fra forsyningsselskaberne til kunder og tredjeparter: **1)** En decentral model, hvor hvert forsyningsselskab er ansvarligt for egne løsninger; **2)** en fælles sektorløsning pr. forsyningsart og **3)** en fælles statslig national løsning. Der findes to forskellige veje for en sektorfælles løsning. Den kan enten gennemføres ved, at **2a)** sektoren udpeger en aktør, eller ved, at **2b)** aktøren udpeges ved regulering. Den statslige samtykkeløsning Digitalt Samtykke kan eventuelt anvendes som delkomponent i infrastrukturen i alle scenarier.

I notatet foretages en indledende vurdering af de juridiske implikationer ved hvert af de tre scenarier med henblik på at skabe et grundlag for sammenligning af scenarierne. Vurderingen afdækker behovet for ny lovgivning samt de eventuelle retlige problemstillinger og risici, som det enkelte scenarie giver anledning til. Derudover vurderes muligheden for at anvende Digitalt Samtykke som del af infrastrukturen i scenarie 1 og 2.

## Scenarie 1 Decentral løsning

Vand- og fjernvarmeselskaberne forpligtes til at etablere digital infrastruktur, som giver kunder adgang til at tilgå og dele forbrugsdata med tredjeparter. Bemærk, at dette scenarie kan implementeres, som en frivillige branchestandard, frem for med reguleringen.

### Behov for ny regulering

- Vand- og fjernvarmeselskaberne forpligtes til at give kunder digital adgang til at tilgå og dele forbrugsdata med tredjeparter.
- Selskaberne forpligtes til at anvende digital infrastruktur til deling af forbrugsdata, som skal opfylde en række nærmere angivne krav, herunder krav om interoperabilitet, standardiserede dataformater, digitale grænseflader og digital identifikation.
- Indtægtsrammereguleringen ændres, så selskaberne kan dække udgifter via tarifferne.
- Option Digitalt Samtykke – Der kan indsættes ny hjemmel i sektorlovgivningen, som gør det muligt at anvende Digitalt Samtykke som samtykkeløsning.[1]

[1] Se hertil notat om *Juridisk vurdering af implementeringen af infrastruktur til deling af vand- og fjernvarmeforbrugsdata*.

**Energistyrelsen**

Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

T: +45 3392 6700
E: ens@ens.dk

www.ens.dk

**Relevante overvejelser**

- Der findes tilsvarende regulering på andre områder, hvor virksomheder pålægges at anvende digitale løsninger, som skal understøtte nærmere fastsatte funktioner.[2]
- Det må overvejes, hvor konkrete kravene til de digitale løsninger og datamodeller skal være. Fordelen ved konkret regulering er, at deling af data sker mere ensartet. Ulempen er, at fælles tekniske standarder og datamodeller skal vedligeholdes over tid. Det kan være svært at understøtte, når finansieringen af Forsyningsdigitaliseringsprogrammet udløber.
- Behov for tilsyn og sanktioner skal afklares, med henblik på at sikre at selskaberne efterlever reglerne.

**EU-retlige overvejelser**

- Der er ingen umiddelbare statsstøtteretlige eller konkurrenceretlige problemstillinger.
- Krav til tekniske standarder og datamodeller kan udgøre en teknisk handelshindring, som skal notificeres til Kommissionen.
- Option Digitalt Samtykke – Det er den umiddelbare vurdering, at det er muligt at give vand- og fjernvarmeselskaber adgang til at anvende Digitalt Samtykke.[3]

## Scenarie 2 sektorfælles løsning

### Scenarie 2a – Sektorfælles løsning (sektoren udpeger en aktør)

Vand- og fjernvarmeselskaberne forpligtes til at etablere en sektorfælles infrastruktur. Det indebærer, at hver sektor skal udpege én aktør, som skal etablere og drive infrastrukturen, eller at de to sektorer sammen skal udpege én aktør, som laver en samlet løsning.

Følgende vurdering tager udgangspunkt i, at der laves to løsninger, en for hver sektor. Skal der laves en samlet løsning stiger kompleksiteten yderligere.

**Behov for ny regulering**

- Selskaberne forpligtes til at give kunder digital adgang til at tilgå og dele forbrugsdata med tredjeparter.
- Selskaberne forpligtes til at anvende en digital infrastruktur til deling af forbrugsdata, som skal opfylde en række nærmere angivne krav.

[2] Eksempelvis bogføringsloven (LOV nr. 700 af 24/05/2022) som stiller krav om, at erhvervsdrivende virksomheder anvender et digitalt bogføringssystem, uden at det indkredses hvilket, men med krav til hvilke funktioner det skal understøtte.

[3] Se hertil notat om *Juridisk vurdering af implementeringen af infrastruktur til deling af vand- og fjernvarmeforbrugsdata*.

- Selskaberne forpligtes til at udpege en aktør, som skal etablere og drive infrastrukturen med nærmere krav til valg af aktør og eventuelt krav om myndighedsgodkendelse.
- Der skal eventuelt fastsættes regler, der fastlægger de nærmere rammer for samarbejdet mellem forsyningsselskaberne og med den fælles aktør.
- Selskaberne skal eventuelt pålægges at lave en model for betaling.
- Indtægtsrammereguleringen ændres, så selskaberne kan dække udgifter via tarifferne.
- Option Digitalt Samtykke – Samme som scenarie 1

**Retlige overvejelser**

- Der vil være tale om et nyt regulatorisk regime. Der findes eksempler på sektorejede fælles platforme, men de er etableret på frivillig basis og udelukker ikke anvendelsen af alternative udbydere.[4]
- Erfaringerne fra FDP's eldatafrisættelsesbekendtgørelse[5] viser, at det kan være vanskeligt at administrere en retlig konstruktionen, hvor virksomhederne er de formelt forpligtede parter, mens opgaven i praksis skal varetages af en anden aktør, som selskaberne skal udpege i fællesskab. En sådan model forudsætter, at selskaberne både har vilje og ressourcer til at samarbejde, og at der kan opnås enighed om valget af aktør.
- Løsningen giver anledning til en lang række overvejelser, som skal afklares, før det kan afgøres, om den er gennemførlig, herunder:
  - Er de offentlige forsyningsselskaber underlagt krav om at følge bestemte udbudsprocedurer, som gør scenarie 2a ufarbar?[6]
  - Hvordan udvælges aktøren – skal der ske myndighedsgodkendelse og hvad sker der, hvis selskaberne ikke kan blive enige? Det er usikkert, om der findes en egnet aktør, som selskaberne kan blive enige om.
  - Skal det være muligt at skifte aktør, og under hvilke forudsætninger?
  - Hvordan sikres det, at selskaberne samarbejder, og at de små selskaber deltager og har en stemme? Det kan bl.a. overvejes, om beslutningsprocesserne skal reguleres.
  - Hvem skal sanktioneres ved manglende efterlevelse af reglerne og hvordan?
  - Hvem skal der føres tilsyn med og hvordan?
  - Hvordan sikres finansiering til etablering og drift af infrastrukturen, og skal det overlades til selskaberne selv at fastsætte en model for betaling?

**EU-retlige overvejelser**

- Scenarie 2a indebærer risici for overtrædelse af EU-retlige forbud:

[4] Pensionsinfo og E-nettet er eksempler på fælles platforme, som er etableret og ejet af finansielle virksomheder.
[5] En lignende konstruktion findes i eldatafrisættelsesbekendtgørelsen (BEK nr. 695 af 11/06/2024), hvor selskaberne pålægges at handle i fællesskab i forhold til samarbejdsaftalen med Energinet, planen for frisættelse af data og i forbindelse med ENS's tilsyn.
[6] Udbudsloven (BEK nr. 116 af 3. februar 2025) og Forsyningsvirksomhedsdirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU af 26. februar 2014 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester).

  - Der kan være tale om statsstøtte, hvis aktøren kan drage økonomisk fordel af eneretten.
  - Det kan være konkurrenceforvridende, hvis selskaberne udpeger en aktør, som får en konkurrencemæssig fordel – fx en brancheorganisation som konkurrerer med andre brancheorganisationer.
- Krav til tekniske standarder og datamodeller skal eventuelt notificeres.
- Option Digitalt Samtykke – Samme som scenarie 1

### Scenarie 2b – Sektorfælles løsning (aktør udpeges ved regulering)

Lovgivningen udpeger én aktør for hver sektor, som skal etablere og drive den fælles digitale infrastruktur.

**Behov for ny regulering**

- Én navngiven aktør pålægges at etablere og drive it-løsningen.
- Aktørens opgaver, forpligtelser og ansvar samt krav til it-løsningen skal evt. fastlægges.
- Vand- og fjernvarmeselskaberne forpligtes til at give kunderne digital adgang til egne forbrugsdata og mulighed for at dele dataene med tredjeparter via aktørens it-løsning.
- Det skal afklares, om og i hvilket omfang selskaberne skal forpligtes til at sikre ajourførte kundeoplysninger, herunder ved til- og fraflytning. Den nærmere tilrettelæggelse afhænger af den valgte tekniske løsning, herunder om oplysningerne skal registreres i den fælles løsning eller fortsat håndteres decentralt hos selskaberne.
- Der fastsættes regler om selskabernes betalingsforpligtelse og finansieringen af it-løsningen, herunder eventuel finansiering via selskabernes tariffer.
- Option Digitalt Samtykke – Samme som scenarie 1

**Relevante overvejelser**

- Der vil være tale om et nyt regulatorisk regime, hvor en privat aktør udpeges direkte ved lov og dermed tildeles en lovbeskyttet eneret. På elområdet er Energinet udpeget til at drive DataHub ved lov, men er en statsejet aktør.[7] Private virksomheder kan udpeges som godkendte teknologiske serviceinstitutter (GTS-institutter), men udpegningen sker efter ansøgning, er tidsbegrænset og uden at udelukke konkurrencen på markedet.[8] Der er desuden ikke historik for, at GTS-institutter får tildelt opgaver relateret til drift og udvikling af digital infrastruktur.
- En lovbeskyttet eneret rejser spørgsmål om behovet for indtægtsrammeregulering, økonomisk tilsyn, sanktionering og krav til gennemsigtighed og regnskabsmæssig adskillelse.

[7] Se hertil elforsyningsloven (LOV nr. 1248 af 2023-10-24).
[8] Bekendtgørelse nr. 1775 af 30/11/2020 om godkendt teknologisk service.

- Det er usikkert, om der findes en egnet aktør. Udpeges en brancheorganisation, kan det navnlig rejse spørgsmål om konkurrenceforvridning og forskelsbehandling i forhold til konkurrerende brancheorganisationer.[9]
- Det skal afklares, om løsningen kan udgøre omgåelse af udbudsreglerne.
- Det skal afklares, hvordan udvikling og drift af den digitale infrastruktur skal finansieres.

**EU-retlige overvejelser**

- Scenarie 2b indebærer risici for overtrædelse af en række EU-retlige forbud:
  - Udpeges en national aktør, og kan opgaven have grænseoverskridende interesse, vil det sandsynligvis være i strid med artikel 56 TEUF om tjenesteydelsernes frie bevægelighed og diskriminationsforbuddet i artikel 18 TEUF.
  - Der kan være tale om statsstøtte, hvis aktøren opnår en økonomisk fordel, som følge af den eksklusive ret, enten direkte i form af indtægter eller indirekte. F.eks. hvis en interesseorganisation udpeges som aktør og derved får en platform, der kan anvendes til at hverve nye medlemmer.
  - Det kan være konkurrencestridigt, hvis udøvelsen af eneretten foranlediger den aktør, der udpeges til at udnytte sin dominerende stilling i strid med artikel 102 TEUF. F.eks. hvis eneretten skaber en interessekonflikt.[10] Det kan være tilfældet, hvis aktøren er en interesseorganisation, som kan have en interesse i at pleje sine medlemmers interesser.
- Krav til tekniske standarder og datamodeller skal eventuelt notificeres.
- Option Digitalt Samtykke – Samme som scenarie 1.

## Scenarie 3 Statslig national løsning

Staten etablerer og driver én fælles digital infrastruktur for vand- og fjernvarmesektoren. Selskaberne forpligtes til at anvende løsningen.

**Behov for ny regulering**

- Vand- og fjernvarmeselskaberne forpligtes til at dele forbrugsdata med kunder og tredjeparter via den statslige løsning.
- Det skal afklares, om og i hvilket omfang selskaberne skal forpligtes til at sikre ajourførte kundeoplysninger, herunder ved til- og fraflytning. Den nærmere tilrettelæggelse afhænger af den valgte tekniske løsning, herunder om oplysningerne skal registreres i den fælles løsning eller fortsat håndteres decentralt hos selskaberne Eventuel gebyrordning og finansiering via tarifferne kræver ny regulering.

[9] Det følger af forbuddet i TEUF artikel 106, stk. 1, at medlemsstaterne skal afstå fra at træffe foranstaltninger som er i strid med traktatens bestemmelser, navnlig diskriminations- og konkurrencereglerne, når de indrømmer virksomheder særlige eller eksklusive retligheder.
[10] Dette følger af artikel 106, stk. 1 i kombination med artikel 102 TEUF. Se hertil Fejø, J. & Ølykke, G., *EU-Konkurrenceret* (5. udg.), Djøf Forlag 2014, s. 432.

- Eventuelle sanktioner og tilsyn med efterlevelse af reglerne kræver ny regulering.

**Relevante overvejelser**
- Der findes flere eksempler på regulering, hvor virksomheder ved lov pålægges at anvende en offentligt etableret digital infrastruktur som led i varetagelsen af deres opgaver.[11]
- Der vil være begrænset behov for regulering af infrastrukturen, og statens Digitale Samtykke kan integreres uden yderligere behov for regulering. For at blive tilsluttet Digitalt Samtykke skal myndigheden indgå en databehandleraftale og en tilslutningsaftale med Digitaliseringsstyrelsen.
- Der skal tages stilling til finansieringen af infrastrukturen. Dette kan enten ske over finansloven eller ved, at forsyningsselskaberne pålægges et gebyr, som finansieres gennem tarifferne.
- Udlicitering af opgaven til private aktører giver anledning til udbuds- og it-kontraktretlige overvejelser, herunder eventuelt krav til løbende udbud, afklaring af ansvarsfordeling, ejerskab til kildekoder, vilkår for leverandørskifte mv.

**EU-retlige overvejelser**
- Det er den umiddelbare vurdering, at det er muligt at gennemføre en statslig national løsning indenfor de EU-retlige regler om tjenesteydelsernes frie bevægelighed, artikel 56 TEUF. En samlet statslig it-infrastruktur kan formegentlig begrundes i miljøhensyn og hensynet til forsyningssikkerhed..
- Det er den umiddelbare vurdering, at adgang til offentlig infrastruktur ikke udgør statsstøtte, fordi der gives lige adgang for alle vand- og fjernvarmeforsyningsselskaber, der befinder sig i samme retlige og faktiske situation.
- Krav til tekniske standarder og datamodeller skal eventuelt notificeres.

**Perspektiver vedr. begrænsning af den fri udveksling af tjenesteydelser**

Det er **udgangspunktet**, at medlemsstaterne har et vidt skøn, når det gælder beslutningen om hvorvidt, hvordan og i hvilket omfang de ønsker at udføre offentlige funktioner selv i henhold til artikel 14 i TEUF og protokol nr. 26.

Medlemsstater som indrømmer særlige eller eksklusive rettigheder til offentlige og private virksomheder skal imidlertid, ifølge artikel 106, stk. 1, afstå fra at træffe foranstaltninger, som er i strid med traktaternes bestemmelser. Det omfatter også forbuddet mod restriktioner, der begrænser tjenesteydelsernes frie bevægelighed efter artikel 56 TEUF.

[11] Se til eksempel LER-loven (LOV nr. 564 af 10/05/2022) som i § 9 forpligter graveaktører til at forespørge via den digitale selvbetjeningsløsning eller de webservicer KEFM stiller til rådighed. LER-bekendtgørelsen (BEK nr. 1415 af 19/11/2025) fastslår i § 19, stk. 1 og 2, at ledningsejer skal udlevere ledningsoplysninger gennem Ledningsejerregistrets webservice og følge de angivne anvisninger og formater. Ledningsejeren skal identificere sig ved anvendelse af elektronisk identifikation (eID).

Offentlig myndighedsudøvelse er undtaget fra forbuddet efter artikel 51 TEUF. Etablering og drift af it-systemer udgør ikke offentlig myndighedsudøvelse, og er derfor ikke undtaget fra artikel 56 TEUF i medfør at artikel 51 TEUF.[12]

Det må derfor vurderes, om regulering der pålægger vand- og fjernvarmeselskaber at anvende offentlig it-infrastruktur til deling af forbrugsdata kan begrænse den fri udveksling af tjenesteydelser i strid med artikel 56 TEUF.

Artikel 56 TEUF forbyder eksklusive rettigheder, hvis det er en opgave af almen økonomisk interesse, som kan have grænseoverskridende interesse.

1. Er det en opgave af almen økonomisk interesse som leverandører fra andre EU-lande kunne have interesse i? **Ja**
2. Hvis ja, er det begrundet i tvingende almene hensyn som er egnede og nødvendige?

*Tvingende almene hensyn:* Formålet med infrastrukturen er at medvirke til at sikre effektiv udnyttelse af energi og vand og dermed bidrage til forsyningssikkerheden.

*Hvordan:* lækagedetektering, effektiv adgang til at dele forbrugsdata med tredjeparter med henblik på energioptimering og mulighed for at kunden nemt kan holde øje med sit forbrug.
Hensynet til den offentlige sikkerhed (forsyningssikkerhed) kan begrunde en begrænsning af den frie bevægelighed, jf. artikel 52 TEUF og EU-Domstolens praksis.[13]

*Egnethed og nødvendighed:* Det vurderes, at der formegentlig godt kan argumenteres for nødvendigheden af én central infrastruktur, fordi vi ellers ikke kan sikre at adgangen til infrastrukturen bliver tilstrækkeligt effektivt til at opnå formålene. En central løsning sikrer en fælles indgang for tredjeparter, interoperabilitet, ensartet samtykkehåndtering og universel adgang.

---

[12] Ølykke, G., Ohm, M. & Petersen, C.; *EU's udbudsregler – i dansk kontekst* (3. udg), Djøfs Forlag, 2022, s. 122: "Udarbejdelse af edb-systemer og programmel samt drift heraf for det offentlige ikke er offentlig myndighedsudøvelse, da opgaverne er af teknisk karakter og derfor uden sammenhæng med udøvelse af offentlig myndighed."

[13] Fra Kammeradvokatens *Notat om Ja tak-ordningen*: EU-Domstolens domme af 10. juli 1984 i sag C-72/83, Campus Oil Limited, præmis 34-36, og af 17. september 2020 i sag C-648/18, Hidroelectrica, præmis 36, samt hensynet til miljøet, jf. bl.a. EU-Domstolens domme af 20. september 1988 i sag C-302/86, Kommissionen mod Danmark, præmis 8 og 9, og af 20. september 2007 i sag C-297/05, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 77.

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.

## Overordnet vurdering

De foreløbige vurderinger indikerer, at **scenarie 1** kan implementeres med relativt begrænsede udfordringer. Det samme gælder formegentlig for **scenarie 3**.
**Scenarie 2a og 2b** indebærer derimod betydelig juridisk og praktisk kompleksitet og bygger på modeller, der ikke hidtil er afprøvet. Der er derfor behov for yderligere afklaring, før det kan vurderes, om scenarie 2a og 2b er gennemførlige. Efter den foreløbige vurdering kan *Digitalt Samtykke* anvendes i scenarie 3 uden yderligere lovgivning, mens anvendelse i scenarie 1 og 2 kræver ny lovhjemmel. Forskellen skyldes den gældende regulering og er derfor ikke i sig selv udtryk for en funktionel fordel ved scenarie 3