

Fornyset varmeplanlægning i kommunerne

- vejen til udfasning af gas i 2035

Dette notat skal ses som input til inspiration til de kommuner, der vurderer, det er relevant at revidere deres nuværende varmeplaner. Notatet tager udgangspunkt i det eksisterende varmeplansarbejde og mulighederne, der ligger i en fornyset kommunal varmeplanlægning igennem 2025.

I 2022 blev de nuværende kommunale varmeplaner udarbejdet. De havde til formål, at alle byområder blev screenet for potentiale for fjernvarme, som fagligt grundlag for "klar besked brevet" til borgerne, der var målsætning fra Klimaafnalen og Grøn Strøm og Varme og delafnalen om fremskyndet planlægning med KL. En revideret varmeplan udarbejdet i 2025 bør tage et langsigtet strategisk perspektiv, med målsætning om udfasning af gas til rumopvarmning inden 2035, som stadig er den landspolitiske ambition, indtil andet er besluttet.

Den reviderede varmeplan i 2025 kan kvalificere det faglige grundlag for den kommunale varmeplanlægning og sikre de lokalpolitiske målsætninger i de kommunale klimaplaner. I modsætning til varmeplansarbejdet i 2022, er der denne gang tid til at arbejde grundigt med varmeplanen og mulighed for sparring med andre kommuner.

Et væsentlig element i revideringen er varmeplanens udpegede områder med potentiale for fjernvarme, status skal opgøres og der skal tages fornyset stilling til de områder hvor projekter endnu ikke er etableret. Fremtiden for disse bør drøftes sammen med de lokale fjernvarmeselskaber.

En mulighed er også at varmeplanen kan opgraderes fra screeningsniveau til reelle samfundsøkonomiske beregninger for fjernvarme i disse. Til inspiration for dette kan der tages udgangspunkt i Energistyrelsens publikation "Cirkulærebeskrivelsen om kommunal varmeplanlægning og projektgodkendelser, nr. 10081 af 26.10.2022" - heri betragtninger om samfundsøkonomiske analyser i en kommunal varmeplan. Derudover kan der også hentes inspiration og faglig sparring fra de kommuner, der allerede er i gang med at revidere deres varmeplaner.

Baggrund

Varmeplanlægningen i kommunerne har de seneste år vist deres værdi på flere parametre. Varmeforsyningen har fået opmærksomhed fra byråd, kommunalpolitikere, borgere og lokale medier. og er blevet en vigtig del i de kommunale forvaltninger, ved kommuneplanlægning, opvarmning af de kommunale ejendomme, og der er etableret lokale energifora med fjernvarmeselskaber, elnet-selskaber etc.

Samarbejdet mellem kommunerne og deres forsyningskaber er blevet stærkere gennem styrket ejerskab og samarbejde og igennem aftaler og organisering. Dette giver et godt grundlag for de reviderede varmeplaner, hvor kommunerne, deres forsyningskaber og de forbrugerejede selskaber kan fortsætte samarbejdet omkring en langsigtet planlægning for varmeforsyningen i kommunen.

De nuværende varmeplaner står på et godt fagligt grundlag, der kan bygges videre på. Data og beregningsmetoder fra BBR, geografisk varmetæthed og fjernvarmepotentiale er stadig det samme. Ifølge Plandata er der ca. 100.000 gasforsynede huse, der ligger indenfor varmeplanernes potentiale for fjernvarme. Derudover er der projektgodkendte områder for 130.000 huse, der er blevet godkendt efter 2022.

De stigende anlægsomkostninger til fjernvarme og de faldende gaspriser udfordrer både de kommunale ambitioner om yderligere projekter og allerede godkendte fjernvarmeprojekter. Fremskrivninger for

fjernvarmeudrulningen viser, at antallet af projekter falder fra 2028; og efter 2030 vil der være væsentlige færre, nuværende godkendte projekter, der stadig er i gang med at blive udført. Det vil alt andet lige åbne nye muligheder efter 2030, for fornyet etablering af fjernvarme i områder, hvor det ikke på nuværende tidspunkt er økonomisk rentabelt at etablere inden 2030.

Den reviderede varmeplan kan både omhandle de nuværende udfordringer og de kommende muligheder i et fjernvarmemarked, der er kølnet af i 2030. Det giver nye perspektiver og muligheder. Hvis anlægsomkostningerne falder, kræver det en lavere tilslutningsgrad, og forbrugerpriserne bliver mere attraktive. Fjernvarmeprojekter, der alene kræver udvidelse af distributionsnet får stadig tilstrækkelig tilslutning, hvorimod fjernvarmeprojekter, der kræver både distribution og ny produktion eller transmission kræver meget høj tilslutningsgrad. For disse områder kan kommunen beregne hvilke kriterier der skal være i kraft, før det er økonomisk ansvarligt at etablere fjernvarme udenfor områder med eksisterende fjernvarme.

Disse betragtninger kan også indarbejdes i områder, hvor varmeplanen er blevet afprøvet med et fjernvarmeprojekt, der ikke har opnået tilstrækkeligt tilslutning. Her har Energistyrelsen i januar 2025 udgivet vejledning om *"Ændring af varmeforsyningsstatus, hvor et godkendt projekt for fjernvarmedistribution ikke kan eller ikke ønskes gennemført"*.

Reviderede varmeplaner vil kunne understøtte fremdriften i Klimaafspraken for Grøn Strøm og Varme fra 2022. Aftalen skal genbesøges af forligskredsen i 2026, så opdaterede kommunale varmeplaner vil sikre et godt grundlag til drøftelserne af de nationale klima- og energipolitiske beslutninger, der skal sikre fortsat grøn omstilling af den danske energi- og varmeforsyning.

Formål med revision af varmeplanen:

- At vurdere fremtiden for områder udlagt med potentiale for fjernvarme i den kommunale varmeplan, hvor projektforslaget ikke er blevet realiserede eller områder, hvor fjernvarmen er samfundsøkonomisk rentabelt.
- At kvalificere det faglige grundlag og sikre de lokalpolitiske målsætninger i de kommunale klimaplaner, da en strategisk varmeplan med langsigtet perspektiv på varmeforsyningen sikrer de lokalpolitiske målsætninger i kommunens klimaplaner herunder målsætning om udfasning af gas til rumopvarmning.
- At udnytte det tættere lokale samarbejde mellem kommuner og fjernvarmeselskaber i de lokale energifora for derved sikre, at den langsigtede kommunale varmeplan afspejler selskabernes strategiske overvejelser. Dette giver et godt grundlag for, at den reviderede varmeplan bliver et retvisende redskab for aktørerne i kommunen frem til 2035.
- At belyse nye perspektiver og muligheder, hvis anlægsomkostningerne til fjernvarmen falder. Fremskrivninger indikerer, at fjernvarmemarkedet køler af efter 2028/29; hvor de 100.000 konverteringer besluttet inden Klimaafspraken er realiserede. Lavere omkostninger for fjernvarmeetablering åbner for lavere nødvendig tilslutningsgrad, mens forbrugerpriserne bliver mere attraktive. Ø-varmeprojekterne vil eks. i landdistrikterne have bedre muligheder efter 2030.
- At understøtte forligskredsens beslutninger i 2026. Med reviderede kommunale varmeplaner fra 2025 til 2035 understøttes et godt grundlag til nye beslutninger, der skal sikre fortsat grøn omstilling af den danske energi og varmeforsyning.

1. Inspiration for status på eksisterende varmeplan

1.1 Varmeforsyningen

Data for status for varmforsyningen skal trækkes via de samme kilder som i 2022. Excelarkene skal opdateres, så fordelingen af varmforsyningsformerne kan analyseres, og fremdriften i udfasning af de fossile varmekilder kan identificeres. De kommunale klimahandlingsplaner og målsætningerne er ofte afhængige af en omstilling af varmesektoren.

1.2 Fjernvarmeprojekterne

Fjernvarme udruller i de større byområder, mens landsbyer og mindre byer uden eksisterende fjernvarme har væsentlige udfordringer med de høje anlægsomkostninger og lav gas pris. De kommunale varmeplaner var ofte baseret på screeninger, der udpegede potentialet for fjernvarme uden samfunds-, selskabs- og brugerøkonomiske beregninger, som det kræves ved projektforslag.

Områder, hvor fjernvarme har opnået tilstrækkelig tilslutning, og hvor fjernvarmen udrulles, kan tidsplanen opdateres med antallet af gasfyr, der ligger tilbage. For de fuldt ud etablerede fjernvarmeområder kan der laves et kort over, hvor mange gasfyr, der ligger tilbage. Dette kan bruges til at vurdere mulighederne for nedlukning af gasnettet, se evt. 2.4.

1.3 Boliger med gasfyr

Opdaterede BBR-oplysninger kan vise, hvor stor en andel af gasfyr er blevet udskiftet. Når borgere skifter til varmepumpe, har de et økonomisk incitament for at registrere ny varmforsyning i BBR, så forbruget over 4.000 kWh afgiftsfritages. Når borgerne skifter til fjernvarme, har de ikke samme incitament til at registrere skiftet i BBR. Derfor kan det overvejes at anmode om adresselister fra nye fjernvarmekunder i fjernvarmeselskabernes nye områder. Dermed sikres et mere retvisende datasæt for status for gasfyr. Kommunen har også mulighed for at sende breve ud til borgere i nye fjernvarmeområder og bede dem om opdatere BBR oplysningerne.

2. Revideret varmeplan

2.1 Områder udlagt til fjernvarme

Områder udlagt med potentialet for fjernvarme, og hvor fjernvarmeprojektet ikke realiseres, skal enten udtages eller udskydes. En vigtig pointe er, at den nationale ambition for udfasning af naturgas ligger i 2035. Der er altså 10 år til at arbejde for en kollektiv løsning i områder med potentiale. Derfor bør man være påpasselig med helt at aflyse muligheden for at etablere fjernvarme i relevante byområder. Stigende gaspriser og faldende anlægsomkostninger, lavere rente, teknologiudvikling – eks. plastfjernvarmerør og mulighed for længere afskrivningsperioder, kan åbne for mulighederne senere i perioden fra 2025 til 2035. Det vil også være relevant at beholde potentialet for fjernvarme i oplagte byområder selvom et fjernvarmeprojekt i 2024 ikke opnåede tilstrækkelig tilslutning.

Byområder udlagt til fjernvarme i den nuværende varmeplan kan med fordel analyseres i et kommunalplan/planstrategi regi, for fjernvarme er kritisk infrastruktur med høje anlægsomkostninger, men lave driftsomkostninger. Fjernvarmepotentialet i et langsigtet perspektiv handler ikke kun om varmetæthed og bystruktur.

En overordnet vurdering af fremtidsmulighederne for mindre byer og byområder bør indgå i en samlet vurdering; dette i samspil med kommuneplan/planstrategi. Og da fjernvarme er kollektiv forsyning og kritisk

infrastruktur med høje anlægsinvesteringer og lave omkostninger, bør fjernvarmen etableres i byer med stigende ejendomspriser og forventet nettotilgang af indbyggere.

Fjernvarmen bør ikke etableres i byområder med fraflytning og faldende ejendomspriser, for fjernvarme er ikke en fremtidssikring af landsbyer. Fjernvarmen skal have et sikkert økonomisk grundlag mange år ud i fremtiden, ellers risikerer man, at fjernvarmen ender med på lang sigt at blive en dyr løsning.

2.2 Samfundsøkonomiske analyser, hvor der ikke er udarbejdet projektforslag

I de nuværende varmeplaner vil grundlaget for udpegning af områder med potentiale for fjernvarme oftest være på screeningsniveau. Områder, hvor potentialet ikke er afprøvet med projektforslag, kan med fordel analyseres nærmere, så screeningen suppleres med samfundsøkonomiske analyser for fjernvarmeprojekter, med udgangspunkt i samme beregningsforudsætninger som projektforslag.

I efteråret 2022 udgav Energistyrelsen "*Cirkulæreskrivelsen om kommunal varmeplanlægning og projektkendelser, nr. 10081 af 26.10.2022*" – områder, hvor der ikke er udarbejdet projektforslag, bør få udarbejdet samfundsøkonomiske analyser ud fra retningslinjerne i Energistyrelsens cirkulæreskrivelse.

Områder, der stadig udviser positiv samfundsøkonomi, bør fortsat være udlagt i den reviderede kommunale varmeplan som potentiale for fjernvarme. Det giver mulighed for at arbejde med området indenfor den 10-årige periode, som opstår nu i forhold til de politiske ambitioner for udfasning af gas til rumvarme inden 2035. Udviklingen i anlægs- og renteomkostninger er afgørende for fremtidens muligheder for yderligere fjernvarmeudrulning.

Der er udviklet nye dynamiske beregningsværktøjer for samfunds-, selskabs- og brugerøkonomi til at udpege fjernvarmepotentiale, så den kommunale varmeplanlægning kan komme tættere på projektberegninger ud fra projektbekendtgørelsen og Energistyrelsens løbende opdatering af samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger.

Beregningerne kan eksempelvis justere anlægsomkostninger per tilslutning, hvilket resulterer i nødvendige tilslutningsprocenter for at få positiv økonomi i projekterne. Kommunerne kan med fordel samarbejde med fjernvarmeselskaberne om de langsigtede strategiske muligheder for udrulning af fjernvarme i perioden 2025 til 2035.

I Klimaaftalen fra 2022 er ligeledes besluttet, at samme krav ophæves, hvis fjernvarmeselskabets varmepriser ligger under prisloftet for fjernvarme. Prisloftet er indført 1. januar 2024, og ophævelse af krav om samfundsøkonomi i forbindelse med prisloftet er endnu ikke blevet løftet af Energistyrelsen.

2.3 Fjernvarmeproduktion

Fjernvarmeproduktionen skal elektrificeres. Udviklingen er godt i gang: Store varmepumper og elkedler bliver installeret, og varmeproduktionen fra el er steget markant siden 2019. Potentialet for elektrificeringen er meget større, og investeringerne vil fortsætte i fremtiden. Store varmepumper kræver meget plads, akkumuleringstanke fylder i højden, og samtidig skal der etableres nye forbindelser til el nettet.

En varmeplan, der indeholder strategiske overvejelser for elektrificeringen, kan med fordel følge over i vurderinger i kommuneplanen, der giver mulighed for at udlægge, arealer til energiformål til de store varmepumper og akkumuleringstanke. Varmeplanen kan give anledning til nye afsnit i kommuneplanen og lokalplaner ved konkrete projekter. Kommunen kan indgå i dialog med de lokale elnetselskaber for mulige elnetforbindelser til arealerne udlagt til energiformål.

Kommunen spiller en rolle for at elektrificeringsprojekter kan gennemføres, elnettet skal udbygges og anlæg der producerer varme på el kræver lokalplaner/ evt. landzonetilladelser, miljøvurderinger, byggetilladelser og så videre. Den kommunale myndighedsbehandling bør være helhedsorienteret, hvor kommunen bedst muligt spiller sine roller som både varme-, plan- og vejmyndighed. Et tæt samarbejde mellem netselskab, det pågældende fjernvarmeselskab og den kommune, der lægger område til den nye infrastruktur, er afgørende for at sikre gode løsninger i etablering af projekterne.

2.4 Udpegning af områder med lavt gasforbrug – planlægning af nedlukning af gasnettet

Den politiske ambition fra Klimaafgrejning om grøn strøm og varme 2022:

Det er aftalepartiernes politiske ambition, at der fra 2035 ikke længere skal være boliger i Danmark, der opvarmes af gasfyr. Derudover skal en planlagt nedlukning eller konvertering af dele af gasdistributionsnettet understøtte en hurtigere udfasning af gas. Evida pålægges derfor at lave en kortlægning af områder, hvor det vurderes hensigtsmæssigt at lukke for gassen, blandt andet under hensyntagen til gasforbrugende virksomheder.

Indtil andet er besluttet af forligskredsen, er det stadig den nationale målsætning, og kommunerne kan med fordel understøtte arbejdet med at kortlægge områder, hvor det vil være relevant at nedlukke gasnettet. Hvordan en nedlukning skal foregå i praksis, står hen i det uvisse. Metoden kunne være at lave en samfundsøkonomisk vurdering af områder med få gasforbrugere og screening af omkostningerne for MR-stationer.

Evida har udgivet to rapporter om konverteringskortlægning med selskabsøkonomiske vurderinger for, hvornår områder med faldende gasforbrug bliver urentable og bør lukkes. Seneste rapport viste, at det vil dreje sig om ca. 12 % af det samlede gasdistributionsnet i Danmark.

For at understøtte den politiske dialog kan det være en god ide med eksempler på gasområder, der vurderes egnede til at lukke.