Fjernvarmens Hus
Merkurvej 7
DK-6000 Kolding
Tlf. +45 7630 8000
mail@danskfjernvarme.dk
www.danskfjernvarme.dk
cvr dk 55 83 10 17

Dansk Fjernvarmes anbefalinger ift. samfundsøkonomikravet

I dette papir uddybes Dansk Fjernvarmes positioner ift. samfundsøkonomikravet.

På baggrund af argumenterne nedenfor anbefaler Dansk Fjernvarme ophævelse af samfundsøkonomikravet for:

- Investeringer i fjernvarmenet (dvs. alle investeringer, der ikke omhandler produktionskapacitet). Dette gælder for både ændringer i eksisterende net, udvidelser i etablerede fjernvarmeområder og områder, der er udlagt til fjernvarme, men endnu ikke etableret.
- Investeringer i produktionskapacitet i områder, hvor der alene er én større varmeproducent, og samme selskab står for distributionen af varme.

I forlængelse heraf anbefaler Dansk Fjernvarme:

- At der i projekter uden samfundsøkonomikrav (se ovenfor) alene skal ske administrative godkendelser af, at projekterne er i overensstemmelse med kommunens varmeplan, planloven, miljøregler og krav i EU-energieffektivitetsdirektivet.
- At der fortsat indgår krav om samfundsøkonomi ved projektforslag for investeringer i produktionskapacitet i sammenhængende områder, hvor mindst to større selskaber står for produktionen af fjernvarme, og i områder, hvor det ikke er samme selskab, der står for produktion og distribution af varmen.

Endelig anbefaler Dansk Fjernvarme følgende i forlængelse af ovenstående anbefalinger:

- At de nuværende kommunale varmeplaner med områdeudpegning af potentiale til fjernvarme opkvalificeres til at indeholde samfundsøkonomiske vurderinger af udbygning af fjernvarmenettet.
- At fjernvarmeselskabers forsyningspligt ophæves ifm. ophævelsen af samfundsøkonomikravet og projektgodkendelser i områder, hvor der ikke er tilslutningspligt til fjernvarmen.

Baggrund og processen indtil nu

Det fremgår bl.a. af klimaftalen af 25. juni 2022, at ”*Aftalepartierne er derudover enige om at afskaffe samfundsøkonomikravet i forbindelse med indførelse af et prisloft*.” Forbruger-prisloftet, som der her henvises til, er indført pr. 1. januar 2025.

Som et led i det videre arbejde opfordrede Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Energistyrelsen den 3. juli 2025 sektoren til at indsende positionspapirer vedr. bl.a. samfundsøkonomikravet.

Dansk Fjernvarme indsendte 22. september 2025 positionspapir, hvori bl.a. fremgik, at projektgodkendelsessystemet som helhed bør gennemtænkes, moderniseres og forenkles. Vi pegede i den forbindelse på argumenter for at afskaffe systemet, men også på argumenter for enten at opretholde systemet eller erstatte det med en anden form for regulering, som kan være med til at beskytte allerede foretagne investeringer. Vi understregede desuden, at det ved en modernisering og forenkling af systemet skal sikres, at de investeringer, der er foretaget i især produktionsanlæg i sammenhængende fjernvarmesystemer (med forskellige selskaber i produktions-, transmissions- og distributionsled), ikke efterfølgende undermineres af nye investeringer, som fx fører til overkapacitet, suboptimering eller på anden måde påfører varmeforbrugere ekstraomkostninger.

Vi tilkendegav desuden på et møde hos Energistyrelsen den 9. september 2025, at vi senere i processen ville uddybe vores positioner vedr. samfundsøkonomikravet. Det gør vi i det følgende.

Vi vil derudover indledningsvis understrege, at vi som altid støtter op om alle ændringer og justeringer i reguleringen, der kan medvirke til at opfylde de overordnede politiske mål om grøn fjernvarme og lave forbrugerpriser.

Formålet med samfundsøkonomikravet i projektgodkendelsessystemet
Der har gennem de mere end 30 år med projektgodkendelsessystemet og samfundsøkonomikravet været forskellige formål og indhold i reglerne, og situationen i dag er en helt anden end den var, da samfundsøkonomikravet i sin tid blev indført.

Det samfundsøkonomiske krav i projektgodkendelsessystemet blev oprindeligt indført for at sikre, at beslutninger om varmeprojekter ikke kun blev baseret på lokale eller selskabsøkonomiske hensyn, men også tog højde for, hvad der var bedst for samfundet som helhed, eksempelvis ift. omstilling mellem forskellige typer brændsler over årene og udrulningen af forskellige typer kollektiv varmeforsyning.

Dette formål har fortsat relevans i nogle sammenhænge, fx i større sammenhængende net med flere varmeproducenter. Det gælder især i de sammenhængende net med de tre store transmissionsselskaber CTR, VEKS og TVIS, som tilsammen forsyner en tredjedel af fjernvarmeforbrugerne.

Samfundsøkonomikravet er dog nu for vidtgående ift. det formål, som det skal opfylde i dag. Det skyldes bl.a. den politiske målsætning i klimaaftalen fra 2022 om, at fremtidens kollektive boligopvarmning alene skal bestå af fjernvarmen – og hertil en række individuelle alternativer, hovedsageligt forskellige typer af varmepumper. Der er således ikke længere risiko for, at fjernvarme bliver etableret i områder, der burde have været forbeholdt gas.

I praksis har samfundsøkonomikravet samtidig vist sig administrativt tungt ift. at udrulle fjernvarme til de danske forbrugere, sådan som der i disse år er et stort politisk ønske om.

Det er i sig selv både dyrt og administrativt tungt at gennemføre de samfundsøkonomiske projektberegninger. Dertil kommer, at det også forlænger projekter om udrulningen af fjernvarme væsentligt med den risiko til følge, at den endelige pris for fjernvarme pga. prisstigninger på materialer og entreprenørarbejde når at stige fra tidspunktet, hvor forbrugerne tilkendegiver interesse ift. projektforslaget, til tidspunktet, hvor forbrugerne får det endelige tilbud baseret på bud fra entreprenører efter en udbudsrunde.

Den nuværende proces for fjernvarmeprojekter bør derfor gentænkes og gøres administrativt lettere og mere fleksibel. Der skal være kortere vej fra interesse til udførelse. Her kan en forenkling af reglerne ift. samfundsøkonomikravet bidrage, og det er væsentligt, at der bliver en høj grad af fleksibilitet i reglerne fremover. Samtidig er fjernvarmesektoren i gang med at opfylde den politiske målsætning om omstilling af energisektoren til VE, og fjernvarmeselskaberne bør have størst mulig frihed til at planlægge deres varmeproduktion i det omfang, der ikke er risiko for suboptimering eller lignende.

Uden samfundsøkonomikravet vil en udbygning af fjernvarme kunne ske tættere på almindelige markedsvilkår, da beslutningen om udrulning af fjernvarme i givet fald træffes i selskabernes bestyrelser på samme måde, som der i dag træffes investeringsbeslutninger i alle andre selskaber end fjernvarmeselskaber, dvs. på baggrund af projekternes selskabs- og brugerøkonomi.

Selskaberne kan dermed indhente tilbud og tilbyde fjernvarme til forbrugerne på økonomisk retvisende og gennemsigtige grundlag, hvor de kan fremlægge et mere realistisk tilbud til forbrugerne ved første kontakt. Det vil give en smidigere proces, hvor fjernvarmeselskaberne hurtigere kan tilbyde forbrugerne fjernvarme i de områder, hvor det er relevant.

Forslag til ændring af regler om samfundsøkonomikravet
Ved overvejelser om ændring af reglerne om samfundsøkonomikravet i projektgodkendelsessystemet bør der ses på følgende:

(1) Fjernvarmenet
(2) Produktionskapacitet
(3) Kommunal varmeplanlægning
(4) Projektbekendtgørelsen
(5) Forsyningspligt

I det følgende gennemgås behovet for samfundsøkonomiske hensyn for disse områder.

1. Fjernvarmenet
Tidligere har samfundsøkonomikravet spillet en central rolle i forhold til at hindre etablering af flere kollektive varmeforsyningsløsninger i områder, hvor dette ikke var optimalt for

samfundet som helhed, herunder især etablering af opvarmning med både gas og fjernvarme i samme geografiske område.

Efter 2019 blev kravet om samfundsøkonomisk sammenligning med gas ophævet. Med klimaaftalen fra 2022 blev det politisk besluttet, at gasfyr skal udfases i boligopvarmningen inden udgangen af 2035. Der er lignende målsætninger om konvertering fra gas til anden opvarmning i det nye regeringsgrundlag fra juni 2026.

Dermed ligger der en klar politisk målsætning om at fastholde tempoet i udrulningen af fjernvarme. Det hænger også sammen med den politiske vision om, at Danmark skal være selvforsynende med sikker, billig og grøn energi. Konkret vil regeringen ifølge regeringsgrundlaget fremlægge en model i løbet af 2026, der viser vejen til, at der hurtigt sker væsentlige konverteringer af forbrugere, som i dag har gasfyr.

Energistyrelsen udgav 26. oktober 2022 en cirkulæreskrivelse om kommunal varmeplanlægning og projektgodkendelse. Herved blev kravet om samfundsøkonomi i projektforslag ophævet i året 2023, hvis der forelå en samfundsøkonomisk varmeplan. Dvs. når et område var udlagt til fjernvarme i varmeplanlægningen, var der ikke efterfølgende behov for at lave endnu en vurdering af samfundsøkonomi ifm. fjernvarmeselskabets projektforslag.

Siden 2019 har det ikke længere været muligt at indføre tilslutningspligt til fjernvarmeprojekter. Forbrugerne har derfor uanset den kommunale varmeplanlægning og fjernvarmeselskabernes positive samfunds-, selskabs- og brugerøkonomiske projektforslag haft mulighed for at fravælge fjernvarme, beholde gas eller investere i alternativ opvarmningsform. Ny udrulning af fjernvarme er således i dag altid et tilbud til forbrugerne, og der er ikke nogen pligt forbundet med det. Dertil kommer, at der også er indført et forbrugerprisloft på fjernvarmen i 2025.

På baggrund af ovenstående er det vores vurdering, at samfundsøkonomikravet kan ophæves helt for investeringer i fjernvarmenet, dvs. både for nye fjernvarmeområder og for udvidelser af, ændringer i og udskiftninger af eksisterende fjernvarmenet.

Eksempler på lettere adgang til fjernvarme

Projektgodkendelsessystemet er i dag til gene for både forbrugere, forsyningsselskaber og kommunen i en række sammenhænge, fordi selskaberne og kommunen pålægges et stort administrativt tids- og ressourcekrævende arbejde ved selv mindre udvidelser af fjernvarmenettet.

Hvis samfundsøkonomikravet (dvs. i praksis den nuværende projektgodkendelse, jf. afsnit 4 nedenfor) ophæves for fjernvarmenet, vil det være en stor økonomisk og administrativ lettelse ifm. fx byggemodninger i områder, der ligger i eksisterende fjernvarmenet (organisk vækst i nettet). Det samme vil være tilfældet, når fx en gruppe husejere på en villavej ønsker at blive tilkoblet fjernvarmen, og deres vej ikke har været omfattet af tidligere projektforslag.

I dag er reglerne sådan, at hvis der er tale om et enkelt hus, som kan nås med en stikledning, så må det tilkobles, men er der tale om fx blot fire ud af vejens otte huse, så skal der laves projektforslag.

Der bør generelt være lettere adgang til at etablere fjernvarme og fleksible og enkle rammer for konvertering til fjernvarme. Desuden bør fjernvarmeselskaber ligesom i dag ifm. konverteringsprojekter have mulighed for at bistå den enkelte forbruger med midlertidig varmeforsyning.

Vi kommer i afsnit 3 nedenfor nærmere ind på den kommunale varmeplanlægning og vores anbefalinger hertil.

2. Produktionskapacitet

Fjernvarmesektoren gør brug af en række forskellige typer af produktionsteknologier. Det gør fjernvarme til en særlig robust energiform, hvilket bl.a. har været tydeligt ifm. energikrisen i 2021-2023 og igen i 2026. Den store variation i produktionsanlæg betyder, at selskaberne generelt har mulighed for at optimere driften ift. udviklingen i bl.a. priser og brændsler. Etablering af flere parallelle produktionsanlæg er således typisk en styrke i fjernvarmen.

Der er i de fleste fjernvarmenet alene en enkelt aktør, som står for varmeforsyningen, nemlig det lokale fjernvarmeselskab. I disse tilfælde er det overflødigt og en unødvendig administrativ byrde, at der er krav om en samfundsøkonomisk analyse ved etablering af nyt varmeproduktionsanlæg. Her er det efter vores vurdering tilstrækkeligt, at projektet er i overensstemmelse med den kommunale varmeplan. Derudover vil der som sædvanlig være dialog med kommunen om projektet i det omfang, der skal gives kommunegaranti, men dette har ikke ophæng i reglerne om projektgodkendelser.

Imidlertid er der særlige forhold, der gør sig gældende, når der er flere aktører, der står for varmeproduktionen til samme fjernvarmenet. Det er typisk tilfældet i områder, hvor der er transmissionsselskaber, som videredistribuerer varme fra større varmeproducenter til lokale fjernvarmeselskaber – dvs. sammenhængende områder, hvor der er mindst to større producenter tilknyttet samme net.

I sådanne sammenhængende områder med mindst to større varmeproducenter kan der være risiko for, at der gennemføres uhensigtsmæssige investeringer i parallelle varmeproduktionsanlæg, hvis aktørerne ikke har samstemmende strategier for den fremtidige varmeforsyning i området. I de tilfælde er der risiko for unødvendig overkapacitet og suboptimering.

Samfundsøkonomikravet kan således i de sammenhængende områder bidrage til at forhindre ekstraomkostninger for fjernvarmeforbrugere. I disse områder er der både behov for koordinering af varmeplanlægningen på tværs af aktører, og at selskaberne samarbejder indbyrdes om planlægning af varmeproduktionen – både på kort og langt sigt. Der er gode eksempler på samarbejde allerede i dag, fx i hovedstadsområdet og i trekantområdet.

Der er også et tilsvarende behov for koordinering af investeringer mhp. at undgå unødvendig overkapacitet og suboptimering i områder, hvor det ikke er samme selskab, der står for produktion og distribution af varmen.

Vi anbefaler derfor, at samfundsøkonomikravet ophæves for investeringer i varmeproduktionskapacitet bortset fra sammenhængende net med mindst to større varmeproducenter og områder, hvor det ikke er samme selskab, der står for produktion og distribution af varmen.

Afgrænsning

Ved en delvis ophævelse af samfundsøkonomikravet, vil der være behov for en nærmere afgrænsning af, hvor det ophæves, og hvor det videreføres. Det kan ske ved følgende model:

- Videreføres for områder, som omhandler:
  - Produktionskapacitet i sammenhængende områder, hvor der mindst to større varmeproducenter tilknyttet samme fjernvarmenet.
  - Produktionskapacitet i områder, hvor der alene er én større varmeproducent, men hvor det er et andet selskab, der står for distributionen af varme.
- Ophæves for øvrige fjernvarmeprojekter, som omhandler:
  - Fjernvarmenet.
  - Produktionskapacitet i områder, hvor der kun er en større varmeproducent, og det er samme selskab, der også står for distributionen af varme.

Ved større producenter forstås alene egentlige varmeproducenter, hvor produktionskapaciteten er etableret mhp. fjernvarme eller affaldsvarme, mens det ikke omfatter overskudsvarme fra andre aktiviteter eller tilfælde, hvor mindre varmeproducenter leverer en del af deres overskydende varmeproduktion til et andet fjernvarmeselskab i området.

3. Kommunal varmeplanlægning

Varmeforsyningslovens formål om at fremme den mest samfundsøkonomiske opvarmning udmøntes i lovens kapitel 2 om varmeplanlægning. I kapitlet tildeles kommunerne forskellige beføjelser til at sikre gennemførelse af varmeplanlægningen.[1] Kapitlets regler har fokus på, at energisystemet omlægges og udbygges på den måde, der er samfundsøkonomisk bedst, samtidig med at reglerne også tager hensyn til brugerøkonomi mm.

Det fremgår af det nye regeringsgrundlag fra juni 2026, at følgende tiltag skal igangsættes nu og her: "*Følge op på varmeplaner i samarbejde med kommunerne, så det står klart for forbrugerne, om der med fordel kan og skal udlægges til grøn fjernvarme eller satses på jordvarme og varmepumpe*." Dette tiltag er et led i arbejdet for at udfase gas i boligopvarmningen.

Det er Dansk Fjernvarmes opfattelse, at det fortsat skal være en kommunal opgave at gennemføre varmeplanlægningen, herunder at vurdere, hvad der er de bedste løsninger

[1] Varmeforsyningsloven med kommentarer (2022), side 139.

for samfundet som helhed. Derfor vil det være oplagt at videreføre den midlertidige ordning, der blev indført i 2022-2023 om at inddrage samfundsøkonomi som et element i varmeplanlægningen (se omtale ovenfor i afsnit 1 om fjernvarmenet). Dette kan implementeres samtidig med, at kommunerne nu også ifølge regeringsgrundlaget i løbet af kort tid vil få til opgave at følge op på de kommunale varmeplaner.

På den måde kan kommunens varmeplan fungere som myndighedsstempel på, at fjernvarme er det fornuftige for samfundet, og det sikrer fornuftige investeringsbeslutninger ift. udvidelse af fjernvarmenettet. Dette skal også ses i lyset af vigtigheden af klare signaler fra myndighederne om, hvilken fremtidig boligopvarmning der ønskes politisk.

Vi anbefaler derfor, at de nuværende kommunale varmeplaner med områdeudpegning af potentiale til fjernvarme opkvalificeres til at indeholde samfundsøkonomiske vurderinger af udbygning af fjernvarmenettet.

Vi anbefaler desuden, at de samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger genbesøges ifm. en ændring af reglerne vedr. samfundsøkonomikravet, da der er elementer heri, som ikke er retvisende. Det drejer sig især om sammenligningen mellem individuel varmeforsyning og fjernvarme (det gælder de værdier, der skal anvendes for individuelle varmepumper, og de manglende indregninger af dels omkostninger til nødvendig el-infrastruktur ved individuelle varmepumper og dels tilskud fra fjernvarmepuljen) og om indregningen af forurenings- og miljøomkostninger.

Endelig skal vi igen understrege vigtigheden af klar besked til forbrugerne om, hvor længe gasnettet i deres lokalområde forventes opretholdt.

4. Projektbekendtgørelsen

Et af de helt centrale elementer i projektbekendtgørelsen er samfundsøkonomikravet ifm. projektforslag. Det er derfor Dansk Fjernvarmes vurdering, at indholdet i projektbekendtgørelsen kan forenkles væsentligt som følge af en delvis ophævelse af samfundsøkonomikravet.

Vi anbefaler, at det skrives ind i projektbekendtgørelsen, at kommunen skal lave samfundsøkonomiske varmeplaner.

For så vidt angår projektbekendtgørelsens regler om investeringer på fjernvarmeområdet anbefaler vi, at der fremover skelnes mellem to typer af godkendelser:

1. Projektgodkendelser med politisk stillingtagen (som i dag)
2. Administrative godkendelser

Ad 1) Denne type projektgodkendelser skal anvendes ved investeringer i produktionskapacitet i sammenhængende fjernvarmenet med mindst to større varmeproducenter og i områder, hvor det ikke er samme selskab, der står for produktion og distribution af varmen. Godkendelsen skal som udgangspunkt ske på samme vilkår som i dag.

Ad 2) Denne type af godkendelser kan ske administrativt via kommunens embedsfolk og skal gælde for alle øvrige investeringer på fjernvarmeområdet. Disse administrative godkendelser skal sikre, at projekterne er i overensstemmelse med kommunens varmeplan, miljølovgivning, planloven mv., samt at projektets investeringer opfylder EU-energieffektiviseringsdirektivets effektivitetskrav, som i dag er gengivet i projektbekendtgørelsens §§ 7-9, i det omfang disse er relevante for projektet. Der er ikke behov for politisk stillingtagen ved disse typer af godkendelser.

Endelig er det vores vurdering, at der i den nugældende projektbekendtgørelse indgår en række bestemmelser, som ikke længere er relevante og kan fjernes helt i forbindelse med en opdatering.

5. Forsyningspligt
Projektgodkendelsessystemet er i dag tæt knyttet til reglerne om fjernvarmeselskabernes forsyningspligt overfor forbrugere. Når et fjernvarmeprojekt er godkendt af kommunen, pålægges fjernvarmeselskabet forsyningspligt i det pågældende område.

Reglerne er indrettet sådan, at hvis projektet alligevel ikke etableres, typisk pga. manglende tilslutning fra forbrugerne i området, så bortfalder forsyningspligten ikke, men vil skulle ophæves igen gennem et nyt projektforslag til kommunen om at annullere den tidligere projektgodkendelse. Det er et eksempel på de administrative byrder, som fjernvarmeselskaberne i praksis pålægges med det eksisterende projektgodkendelsessystem.

Vi anbefaler, at myndighederne i takt med ophævelsen af samfundsøkonomikravet og projektgodkendelser også ophæver fjernvarmeselskabers forsyningspligt i områder, hvor der ikke er tilslutningspligt til fjernvarmen.

Dansk Fjernvarme bidrager gerne til det videre arbejde med ophævelse af samfundsøkonomikravet samt fornyelse og forenkling af reglerne for projektgodkendelser i den forbindelse.

Vi står til rådighed for spørgsmål eller uddybning af ovenstående.

Med venlig hilsen

Michael Fibiger · *Chefkonsulent*
Dansk Fjernvarme
fib@danskfjernvarme.dk
Mobil +45 2490 9382