



Bedre rammer for investeringer i fjernvarmesektoren

Afledt af det tværministerielle arbejde om fjernvarmeeffektivisering og den energipolitiske beslutning fra 26. november 2015 er der nedsat en arbejdsgruppe bestående af Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet (herunder Energistyrelsen) og Finansministeriet. Arbejdsgruppen har gennemført en analyse af behovet for at modernisere den nuværende regulering af investeringsbeslutninger i fjernvarmesektoren. Branchen har været inddraget i tilrettelæggelsen af analyser og vurderinger gennem afholdelse af en række interessentmøder i foråret 2016.

Den nuværende regulering af fjernvarmesektoren skal ses i et historisk perspektiv. I lyset af oliekriserne i 1970'erne var der fra politisk hold et ønske om at få nedbragt afhængigheden af olieforsyninger fra udlandet. Den første varmforsyningslov blev derfor vedtaget i 1979 mhp at understøtte en hurtig omlægning af varmforsyningen.

Reguleringen er ændret flere gange siden, men er i dag grundlæggende den samme som i 1990, hvor den sidste store revision af varmeplanlægningen fandt sted. Kraftvarmekrav, brændselsbindinger, reglerne om tilslutningspligt og den nuværende godkendelsesproces giver dog en række regulatoriske udfordringer, ligesom en række af sektorens grundvilkår, dvs. eksogene forhold, er blevet ændret:

- Ny økonomisk regulering baseret på TOTEX benchmarking vil blive indført.
- Elpriserne er faldet grundet en stor udbygning med vind og norsk vandkraft. Det har bevirket, at økonomien for kraftvarme, dvs. samproduktion af varme og elektricitet, er blevet væsentligt dårligere.
- Støtteordningen til elkapacitet for decentrale værker (grundbeløb) vil ikke blive videreført efter 2018¹.
- Afgiftssystemet er skævvridende, men vil potentielt blive ændret.
- Nye teknologier er blevet tilgængelige.

De ændrede grundvilkår beskrives nærmere i afsnit 1.2.

Samlet betyder det, at fjernvarmesektoren i dag er udfordret og det vurderes, at der er behov for en række justeringer, så reguleringen afspejler nutidens behov og fjernvarmeforbrugerne i fremtiden stilles bedst muligt.

1.2 Ændrede grundvilkår

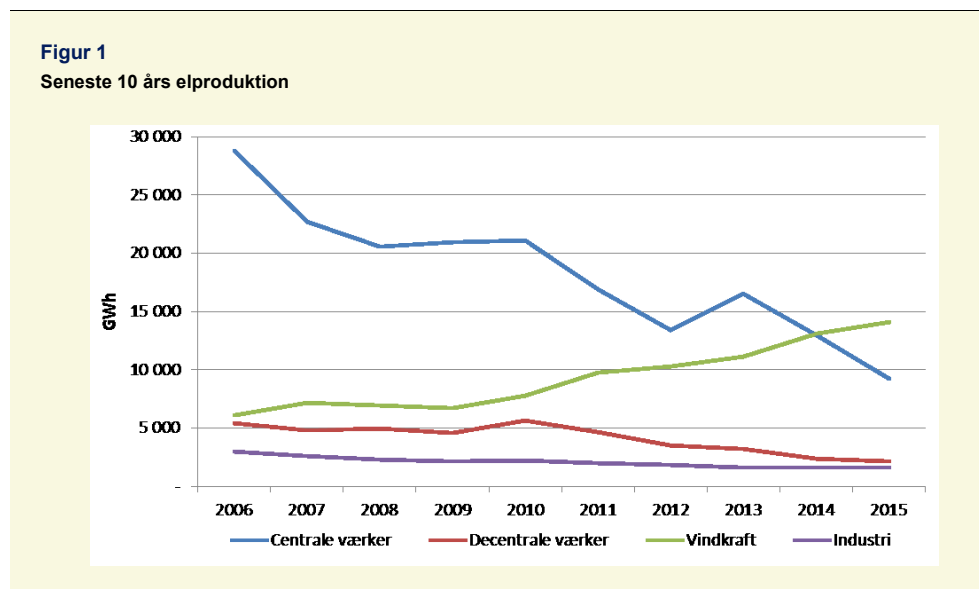
Elmarkedets udvikling udfordrer selskabernes økonomi

De faldende elpriser har medført, at kraftvarmeværkerne ikke har samme økonomiske incitament til at producere el som tidligere. Der er derfor gennem de seneste 10 år sket et betydeligt fald i elproduktionen på decentrale og centrale værker. Elproduktionen i 2015 var således 39 pct. af, hvad produktionen var i 2006 for

¹ En mindre del af grundbeløbsstøtten fortsætter til udgangen af 2019 (grundbeløb 2).



centrale værker, jf. figur 1. Samme udvikling ses for decentrale værker. Vindkraft udgør i dag den største andel af elproduktionen.



Kilde: Energistyrelsens månedsstatistik.

Konsekvenserne af de faldende elpriser er, at fjernvarmeselskabernes økonomi er presset. Det gælder i særdeleshed økonomien for de decentrale værker. De få driftstimer skaber risiko for, at varmekunderne ender med at betale for opretholdelsen af elkapacitet i form af højere varmepriser, da den årlige indtjening fra kraftvarmeanlægget ikke nødvendigvis er nok til at dække de faste omkostninger herved. Problemet modvirkes på nuværende tidspunkt af grundbeløbet.

Ny økonomisk regulering

Historisk er fjernvarmeselskaberne blevet reguleret ud fra et princip, om at selskabets omkostninger i udgangspunktet skulle balancere med indtægterne. Reguleringen har ikke understøttet incitamenter til effektiv drift og investeringsbeslutninger.

Ved den politiske aftale på fjernvarmeområdet af d. 7. april 2016 blev det besluttet, at selskaberne skal pålægges omkostningsrammer på de totale omkostninger (TOTEX). Omkostningsrammen vil løbende blive reduceret med udgangspunkt i benchmark af de samlede omkostninger.

Den nye regulering vurderes i højere grad at give selskaberne incitament til effektiv drift og selskabsøkonomisk effektive ny- og reinvesteringer. Der er dog stadig risiko for, at der er barrierer, som hindrer en samfundsøkonomisk optimal udbygning, jf. afsnittet nedenfor om teknologiudvikling.

Derudover vil en fortsættelse af de nuværende regler for tilslutnings- og forblivespligt modvirke ovenstående incitamenter til fokus på effektiv drift. Den nuværende tilslutnings- og forblivespligt reducerer konkurrencepresset mellem for-



skellige forsyningsarter og giver fjernvarme en konkurrencemæssig fordel. Udfordringerne ved de nuværende regler er uddybet i kapitel 3.

Udfasning af grundbeløb vil presse økonomien yderligere

Grundbeløbet støtter opretholdelsen af decentral elproduktionskapacitet og er uafhængig af den faktiske elproduktion på anlæggene. Støtten kan ses som en kompensation for binding til naturgas som brændsel samt ”en forsikring” for varmekunderne mod forhøjede varmepriser.

I 2014 fik værkerne udbetalt ca. 1,9 mia. kr. i grundbeløbsstøtte. Udfasningen af grundbeløbet vil presse fjernvarmeværkernes økonomi. Der er imidlertid blevet vedtaget en række initiativer, som skal afbøde konsekvenserne af grundbeløbets bortfald. Bl.a. tilbagerulles forsyningssikkerhedsafgiften og afgiftsstigningerne på fossile brændsler fra forårspakke 2.0. Derudover er den eksisterende dispensationsordning for at opsætte en biomassekedel på max 1 MW blevet udvidet, så den i alt omfatter de 85 dyreste værker. Såfremt der tages højde for de afbødende initiativer forventes det kommende bortfald af grundbeløbet alt andet lige at give varmeprisstigninger på 800-16.000 kr. for et standardhus svarende til 8-123 pct. i områder, som får varme leveret fra værker uden for kvotesektoren.

Afgifter skaber modstridende selskabs- og samfundsøkonomiske incitamenter

I et rationelt afgifts- og tilskudssystem på energiområdet vil der alene blive opkrævet afgifter og givet tilskud svarende til de såkaldte eksterne omkostninger og fordele. Ved sådanne afgifter og tilskud vil der være sammenfald mellem samfunds- og selskabs/privatøkonomiske interesser.

I grove træk har de danske afgifter i fjernvarmesektoren en rationel struktur, idet der er afgifter på NO_x, SO₂ og CO₂, men visse af afgifterne er ikke på det optimale niveau. Den igangsatte afgifts- og tilskudsanalyse ser på, om der er de rette incitamenter i den nuværende afgiftspolitik, herunder blandt andet om:

- Afgifter til fremstilling af el og varme uden for kvotesektoren har det rette niveau.
- Der er behov for at reducere afgifter og fiskale tariffer på el til varme.
- Dobbelreguleringen af CO₂ på brændsel til varme inden for kvotesektoren skal ophæves.
- Der er behov for at justere på elproduktionstilskuddet til fx hav- og landmøller, biogas og biomasse.

Konsekvensen af, at afgifterne i dag ikke er på et optimalt niveau, er, at der er en skævvridning i afgifterne til fordel for biomasse, idet biomasse (flis, halm, træpiller, mv.) ikke er afgiftsbelagt. Biomasse har derfor en selskabsøkonomisk fordel i forhold til fx varmepumper på trods af, at samfundsøkonomiske produktionsomkostninger ved biomasse er højere end for varmepumper. Der er dog i den nuværende regulering af fjernvarmesektoren begrænsninger i brændselsvalget for en række værker.



Såfremt afgiftsstrukturen justeres og løbende tilpasses, så der ikke er skævvridende elementer, vil den understøtte en markedsbaseret udvikling af sektoren og muligvis overflødigøre en stor del af den direkte regulering, herunder de eksisterende regler om samfundsøkonomiske vurderinger. Ændres afgiftsstrukturen ikke, kan der stadig være behov for detailregulering, som kan sikre en hensigtsmæssig samfundsøkonomisk udvikling af sektoren.

I Energiaftale 2012 blev det vedtaget at undersøge det nuværende afgifts- og tilskudssystem. Analysen skal bruges som grundlag for at vurdere, om der er behov for justeringer, så der fremadrettet er de rette incitamenter til omstilling til et grønt, omkostningseffektivt og fleksibelt energisystem. Dele af analysen er offentliggjort. Der arbejdes på, at de sidste delanalyser herunder en samlet tværgående analyse gøres færdige så hurtigt som muligt.

Forslaget om at fjerne PSO'en vil bidrage til at mindske afgiftsspændet mellem biomasse og eldrevne varmepumper mv. Det vil dog ikke være tilstrækkeligt til at gøre varmepumperne selskabsøkonomisk konkurrencedygtige. Det vil derfor kræve yderligere lempelser, før der er sammenfald mellem de selskabs- og samfundsøkonomiske incitamenter. Det ville eksempelvis kunne ske via en lempelse af elvarmeafgiften eller eltarifferne for afbrydelige kollektive varmepumper.

Nye tilgængelige teknologier

Teknologiudviklingen har betydet, at nye varmeløsninger er blevet tilgængelige. Der ses i dag således en hastig udbygning med mindre varmepumper til private, men ikke tilsvarende med store eldrevne varmepumper i fjernvarmesektoren.

Afgiftsforvridning samt manglende kendskab og få driftserfaringer med store eldrevne varmepumper gør dog, at udbredelsen af store el-drevne varmepumper er begrænset.

1.3 Den fremtidige regulering

Fjernvarmesektorens ændrede grundvilkår, som fx ændringer i elmarkedet og bortfald af grundbeløb, betyder, at der er behov for en række justeringer. Såfremt afgiftsniveauerne justeres, så de i højere grad understøtter en markedsbaseret udvikling af sektoren, vil behovet for detailregulering være mindre, end hvis den nuværende skævvridning fortsætter.

Uanset om anbefalingerne i afgift-tilskudsanalysen vil føre frem til et mindre forvridende afgiftssystem vurderes det, at det overordnet er nødvendigt, at den nuværende regulering tilpasses inden for tre områder:

1. Kraftvarmekrav og brændselsbindinger
2. Tilslutnings- og forblivelsespligt
3. Planlægning og godkendelse af varmforsyningsprojekter



Energi-,
Forsynings- og
Klimaministeriet

I det følgende præsenteres forslag til løsninger for, hvordan den nuværende regulering kan justeres.



2 Tilpasning af kraftvarmekrav og brændselsbindinger

Brændselsbindinger og kraftvarme har været en central del af varmeplanlægningen gennem dens snart 40-årige historie. Brændselsbindinger dækker over, at der ved etablering eller udvidelse af fjernvarmeforsyning er regler for, hvilke brændsler der må bruges.

Oprindeligt var formålet med bindingerne at fremme kraftvarme, idet samproduktion af el og varme på daværende tidspunkt gav væsentlige miljømæssige og samfundsøkonomiske fordele i kraft af en mere effektiv ressourceudnyttelse.

I dag er fordelene ved kraftvarme dog til dels udhulet. Det skyldes, at kraftvarmeværkerne ikke har samme økonomiske incitament til at producere el pga. de lavere elpriser, hvilket gør det svært at få fornuftig selskabsøkonomi i kraftvarmedrift på særligt mindre kraftvarmeværker. Endvidere begrænser kraftvarmekravet og brændselsbindingerne selskabernes mulighed for at tilpasse sig markedet og dermed tilbyde varmekunderne en konkurrencedygtig pris.

På den anden side understøtter bindingerne opretholdelse af en vis elkapacitet og bidrager dermed til elforsyningssikkerheden.

2.1 Nuværende regulering

Den nuværende regulering af både kraftvarmekravet og brændselsbindinger fremgår i projektbekendtgørelsen. Hovedelementerne i reguleringen er vist i tabellen nedenfor.

Tabel 1

Hovedelementer i reguleringen vedr. kraftvarmekrav og brændselsbindinger

	Decentrale værker	Centrale værker
Kraftvarmekrav	Kraftvarmekravet afhænger af om produktionsformen er den mest samfundsøkonomisk fordelagtige	Kraftvarmekravet kan kun fraviges ved dispensation
Brændselsbindinger	I udgangspunktet frit brændselsvalg (bortset fra kul). I områder med naturgas må dog kun godkendes kraftvarme- eller naturgaskapacitet eller brændselsfrie teknologier.	I udgangspunktet frit brændselsvalg. Brændselsfrie teknologier kræver dog dispensation jf. kraftvarmekravet.



Kommunalbestyrelsen kan i udgangspunktet kun godkende projekter, såfremt anlægget indrettes som et kraftvarmeanlæg, dvs. at der sker en samproduktion af el og varme².

I centrale områder³ er der i udgangspunktet frit brændselsvalg, mens kraftvarmekravet kun kan fraviges efter dispensation fra Energistyrelsen. Kravet om dispensation omfatter ligeledes anvendelse af brændselsfrie teknologier som varmepumper, solvarme og geotermi.

Kraftvarmekravet er lempeligere i decentrale områder. Kraftvarmekravet skal kun følges, såfremt etablering af kraftvarme også er det mest samfundsøkonomisk hensigtsmæssige. Kraftvarmekravet kan dermed fraviges, såfremt ren varmeproduktion er samfundsøkonomisk fordelagtig. Denne umiddelbare produktionsfrihed begrænses dog af brændselsbindingen, der betyder, at værker, der leverer varme til naturgasforsynede områder, skal anvende naturgas som brændsel⁴. Brændselsbindingen kan omgås, hvis anlægget indrettes som kraftvarme. Især mindre værker har i dag svært ved at få sund selskabsøkonomi i kraftvarme på andet end naturgas, og derfor anvendes denne mulighed sjældent.

Brændselsfrie teknologier⁵ er undtaget ovenstående brændselsbinding, mens der også er mulighed for frit brændselsvalg ved et såkaldt udvidet varmebehov.

2.2 Konsekvenser ved ophævelse af kraftvarmekrav og brændselsbindingen til naturgas

Da der er flere modsatrettede interesser i forhold til kraftvarmekravet og brændselsbindinger, bør konsekvenserne af en eventuel hel eller delvis ophævelse belyses, før reglerne ændres.

I det følgende vurderes udelukkende konsekvenserne af at ophæve bindingerne for værker uden for kvotesektoren. Det vil sige mindre decentrale værker. Der er ikke overblik over konsekvenserne ved en hel eller delvis ophævelse af bindingerne for de større decentrale og centrale værker inden for kvotesektoren. Det skyldes, at en ophævelse af bindingerne er mere komplekse, da der fx er foretaget store investeringer. Desuden vil de mindre decentrale værker blive påvirket mere af grundbeløbets bortfald end de større værker, ligesom de mindre værker har begrænset storskalafordel ved kraftvarmeproduktion.

Det er forudsat, at de nuværende afgifter bevares. Der tages dermed ikke højde for en eventuel kommende tilpasning af afgifts- og tilskudssystemet, herunder en udfasning af PSO-afgiften.

² Bestemmelsen gælder kun for anlæg over 1 MW.

³ For anlæg over 25 MW-el gælder derudover, at disse kraftvarmeanlæg alene skal godkendes efter elforsyningsloven.

⁴ Omkring 60 pct. af landets fjernvarmenet vurderes at have en eller anden form for naturgasforbrug (udtræk energiproducenttællingen, 2014)

⁵ Med brændselsfrie teknologier forstås varmeproducerende teknologier, der ikke medfører brændselsforbrug på fjernvarmeværket, herunder solvarmeanlæg og el-drevne varmepumper.



2.2.1 Ophævelse af bindinger for værker uden for kvotesektoren

Der er i dag 933 værker uden for kvotesektoren⁶, hvilket svarer til godt $\frac{3}{4}$ af samtlige værker. Værkerne uden for kvotesektoren producerer dog en markant mindre mængde el og varme end de kvote-omfattede værker, jf. tabel 2.

Tabel 2

Oversigt over værker indenfor og udenfor kvotesektoren

	Værker	Elkapacitet (MW)	El leveret (PJ)	Varme leveret (PJ)	Energiforbrug (PJ)	Naturgas forbrug (PJ)
Kvote	284	7.706	56	95	218	30
Ikke-kvote	933	732	4	26	35	8
Samlet	1.217	8.438	59	120	253	38

Elforsyningsikkerhed

Mindre end 9 pct. af landets elforsyningskapacitet er placeret på værker uden for kvotesektoren, og disse stod i 2014 for mindre end 6 pct. af elproduktionen fra landets kraftvarmeværker. Der er dermed tale om en meget begrænset del af den nuværende elforsyning. Samtidig kan det forventes, at flere værker opretholder deres kraftvarmekapacitet indtil den næste større renovering af anlægget uanset om kraftvarmekrav og brændselsbindingen til naturgas ophæves.

Varmepris

Fjernvarmekunder, som får leveret varme fra værker uden for kvotesektoren vurderes at blive særligt hårdt ramt af grundbeløbets bortfald. Hvor landsgennemsnittet vurderes at ligge på omkring 1.000 kr. for en standard husstand, så vurderes den umiddelbare prisstigning at være 800 -16.000 kr. for de ca. 120.000 fjernvarmekunder der modtager varme fra fjernvarmenet primært forsynet af grundbeløbsværker⁷ og som er uden for kvotesektoren (Energistyrelsen). I alt vurderes omkring 50.000 fjernvarmekunder at kunne opleve prisstigninger på over 4.000 kr., jf. figur 2. De største varmeprisstigninger vil finde sted på de mindste fjernvarmenet (ned til under 100 husstande).

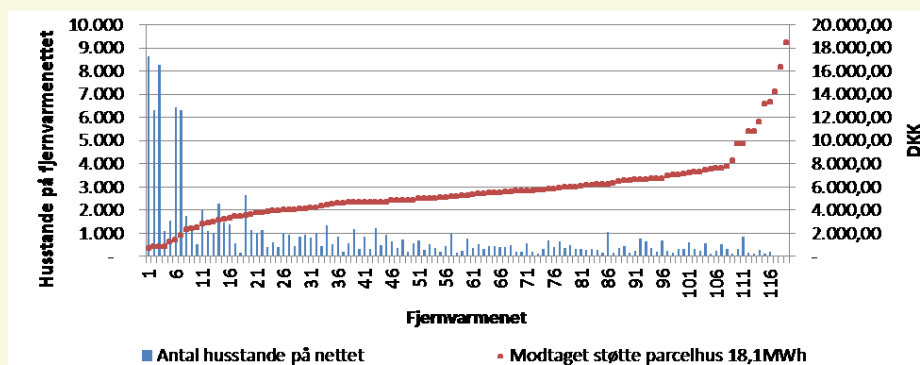
⁶ Kvotesektoren er defineret i EU's kvotedirektiv og omfatter som udgangspunkt værker over 20MW indfyret kapacitet. Alle sol- og vandkraftanlæg er frasorteret.

⁷ Fjernvarmenet hvor mindst 50 pct. af den leverede varme produceres af værker, der i 2014 modtog grundbeløbsstøtte.



Figur 2

Sammenligning af fjernvarmenet og udbetalt støtte.



Anm.: Figuren viser sammenhængen mellem et fjernvarmenets størrelse (blå) og den forventede prisstigning (modtaget støtte 2014) for et parcelhus på et givent fjernvarmenet (rød). Figuren skitserer kun en tendens. En række værker er frasorteret grundet metodisk usikkerhed.

Kilde: Energinet.dk, 2014 og Energinetproducenttællingen, 2014.

Ophæves bindingerne, vil varmegærkerne som udgangspunkt få mulighed for at tilbyde deres kunder den billigst mulige varme inden for rammerne af god samfundsøkonomi, hvilket, afhængig af de lokale muligheder, typisk vil være varmforsyning fra biomassekedler, el-drevne varmepumper eller solvarmeanlæg, men kan i nogle tilfælde også være naturgaskedler. En del fjernvarmekunder vil dog fortsat opleve varmeprisstigninger ved grundbeløbets bortfald. Fjernvarmeprisen for en standard husstand vurderes gennemsnitlig at være omkring 2.000 – 3.000 kr. lavere ved biomassekedler, sammenlignet med naturgaskedler.⁸ De nuværende lave naturgaspriser gør dog, at der i mange tilfælde ikke vil være nogen væsentlig besparelse at hente på kort sigt.

Brændselsforbrug

I 2014 anvendte landets el- og varmeproducerende værker gennemsnitlig 40 pct. kul, 15 pct. affald, 14 pct. naturgas, 2 pct. biogas og 23 pct. biomasse i deres brændselsmix. For værker uden for kvotesektoren ser fordelingen noget anderledes ud, idet der er en noget højere andel af biogas og biomasse og en mindre andel naturgas, jf. nedenstående tabel.

⁸ Selskabsøkonomisk produktionspris for en fliskedel over 20år. Baseret på Energinetstyrelsens seneste beregningsforudsætninger samt Varmeprisanalysen 2013.

**Tabel 3****Brændselsforbrug blandt værker udenfor kvotesektoren**

	Energifor- brug (PJ)	Naturgas (%)	Affald (%)	Biogas (%)	Biomasse (%)	Sol (%)	El (%)	Andet fossil (%)
Decentralt værk	13	41	8	15	34	1	1	0
Erhvervsværk	5,8	10	54	23	10	0	0	3
Fjernvarme- værk	14,5	12	0	0	84	2	0	2
Lokalt værk	1,7	39	0	58	0	0	0	3
	35	24	12	12	49	1	0	2

Kilde: Energiproducenttælling, 2014.

En ophævelse af brændselsbindingen og kraftvarmekravet fra fx 2018 for ikke kvoteomfattede værker forventes at føre til et fald i mængden af naturgasvarme og en stigning i forbruget af biomasse til kedeldrift. En del kraftvarmeværker vurderes fortsat at blive holdt driftsklare indtil den første større hovedrenovering, hvorved disse fortsat vil producere, når elprisen er meget høj. Vurderingen vil desuden blive påvirket af udfaldet af en PSO-løsning og opfølgning på afgift-tilskudsanalysen, som vil kunne tilskynde til flere varmepumper fremfor biomasse og dermed lavere provenutab.

En ophævelse uden for kvotesektoren vil desuden få betydning for anvendelsen af biogas til kraftvarme. Som det fremgår af tabel 3, kommer 12 pct. af det anvendte brændsel uden for kvotesektoren fra biogas. En ophævelse vil reducere det økonomiske incitament til at anvende biogas til kraftvarme, da økonomien skal vurderes i forhold til biomassekedler og ikke naturgaskraftvarme. En omstilling fra biogaskraftvarme til biomassekedler vil give en reduceret PSO-omkostning for borgerne, men vil samtidig kunne modvirke politiske mål for udbygningen med biogas og få økonomiske konsekvenser for de involverede aktører. For nogle biogasproducenter kan det være rentabelt at opgradere biogassen til naturgasnettet, men de konkrete konsekvenser for sektoren er ikke blevet belyst.

Afgiftsprovenu

Skatteministeriet skønner, at en ophævelse af bindingerne til kraftvarme og naturgas i de ikke-kvotekomfattede fjernvarmeområder vil betyde et fald i statens provenu på 150-175 mio. kr. Størstedelen skyldes et fald i energiafgifterne, jf. tabel 4.

Tabel 4**CO₂ og provenuvirkningerne i 2020 og 2025**

		2020	2025
Ændring varme fra flis kedel	PJ	3,3	3,05
Ændring varme fra gas kraftvarme	PJ	-0,3	-0,3
Ændring varme fra gas fjernvarme	PJ	-1,75	-1,5
Ændring varme fra elvarmepumper	PJ	-1,25	-1,25



Ændring grundlag energifgift gas	PJ	-1,75	-1,53
Ændring grundlag CO ₂ afgift gas	PJ	-2,35	-2,10
Ændring grundlag elvarmeafgift	mio. kWh	-116	-116
Ændring energifgift gas	mio. kr.	-96	-84
Ændring CO ₂ afgift	mio. kr.	-23	-20
Ændring elvarmeafgift	mio. kr.	-47	-47
I alt provenu	mio. kr.	-165	-151
CO ₂ uden for kvotesektoren	Mio. ton CO ₂ -ækv.	-0,134	-0,120

Kilde: Skatteministeriet

Skatteministeriet vurderer, at den varige effekt formentlig er under 50 mio. kr. Mængden af CO₂ uden for kvotesektoren falder med 0,12-0,135 mio. ton CO₂-ækv.

Provenutabet skal således ses i lyset af, at det bidrager til at opfylde de kommende reduktionsmål for den ikke-kvotebelagte sektor og dermed reducerer behovet for andre tiltag, som potentielt vil medføre flere omkostninger.

Beregningerne i tabel 4 er foretaget uden hensyntagen til kravet om god samfundsøkonomi i de berørte projekter. Dette krav vurderes at have en dæmpende effekt på provenutabet, da varmepumper og naturgaskedler i nogle tilfælde vil være samfundsøkonomisk bedre stillet end biomassekedler.

2.3 Anbefaling til løsning af udfordringerne med kraftvarmekrav og brændselsbindingen til naturgas

Konsekvenserne af at ophæve kraftvarmekrav og brændselsbindingen til naturgas for alle værker udenfor kvotesektoren er opsummeret i tabel 5.

Tabel 5	
Opsummering af konsekvensvurdering i kapitel 2.2	
Ophævelse udenfor kvotesektoren	
Elforsyningssikkerhed	Begrænset påvirkning
Varmepris	De hårdest trængte kunder afhjælpes
Provenutab, staten	150-175 mio. kr. før moms. På lang sigt formentlig under 50 mio. kr.
Naturgasudfasning	ca. 2 PJ = ca. 0,13 mio. ton CO ₂ -ækv.

Det vurderes, at en ophævelse af bindingerne kun vil have begrænset betydning for elforsyningssikkerheden, mens det vil kunne lette økonomien for de mest trængte værker, herunder de værker, som vil blive meget påvirket af grundbeløbets



bortfald. Dermed vil en ophævelse kunne mindske den forventede prisstigning for forbrugerne. På den anden side skaber den nuværende afgifts- og tilskudssituation uhensigtsmæssige incitamenter for investeringer. Ophævelse af bindingerne uden for kvotesektoren bør derfor sammentænkes med opfølgningen på afgifts- og tilskudsanalysen.

3 Tilpasning af mulighed for anvendelse af tilslutnings- og forblivelsespligt

Tilslutningspligt er en forpligtelse for en ejendom til at være fysisk tilsluttet til et kollektivt varmforsyningsanlæg, hvilket bl.a. betyder, at forsyningsselskaber kan opkræve en tilslutningsafgift og en fast årlig afgift fra forbrugerne. Pligten pålægges af kommunen og kaldes en tilslutningspligt (naturgas eller fjernvarme), når ejendommen ikke er tilsluttet den kollektive varmforsyning på det tidspunkt, hvor påbuddet gives. Tilslutningspligten kan gives både til eksisterende byggeri og til nybyggeri. Pålægges pligten derimod ejendomme, som allerede frivilligt har tilsluttet sig, kaldes det en forblivelsespligt.

Derudover eksisterer der for såkaldte blokvarmecentraler over en vis størrelse en statslig pålagt aftagepligt. En blokvarmecentral er i denne sammenhæng en varme- eller kraftvarmecentral eller - hvis centralen er nedlagt - et tilslutningspunkt, der er etableret i forbindelse med et større byggeri, og hvor formålet er at forsyne én eller flere enheder i en lukket kreds af forbrugere med energi til bygningsopvarmning og varmt brugsvand. Aftagepligten pålægger de givne blokvarmecentraler ikke blot at tilslutte sig den kollektive forsyning, men også at aftage fjernvarme eller naturgas fra et kollektivt net.

Tilslutnings- og forblivelsespligt medfører dog et reduceret konkurrencepres på fjernvarmeselskaberne, da varmekunder pålægges en omkostning til den kollektive forsyning, uanset om de aftager fjernvarme eller ej. Herved reduceres selskabernes incitament til at fokusere på effektiv drift. Pligten medfører endvidere et reduceret konkurrencepres mellem forskellige forsyningsarter, idet det mindsker forbrugernes exit-muligheder samt giver fjernvarme en konkurrencemæssig fordel.

En nylig publikation fra Dansk Fjernvarme viser, at 42 pct. af fjernvarmeværkerne, svarende til 33 pct. af varmekonsumet, ikke er konkurrencedygtige med individuel opvarmning med naturgas (Dansk Fjernvarme: *Fjernvarmeprisen 2015, 2016*). Den kommende udfasning af grundbeløbet vil formentlig øge antallet af ikke-konkurrencedygtige værker. Årsagen til de høje priser skal til dels findes i, at selskaberne er bundet mht. brændselsvalg og kraftvarmekrav. Ikke desto mindre kan tilslutnings- og forblivelsespligten være medvirkende til fortsat at "holde liv" i disse værker på trods af, at forbrugerne kan være bedre stillet med en anden op-



varmningsform. En del af de berørte vil dog ikke kunne konvertere til naturgas, men vil skulle overgå til en anden opvarmningsform.

3.1 Nuværende regulering

Tilslutnings- og forblivelsespligten reguleres i ”Bekendtgørelse om tilslutning m.v. til kollektive varmforsyningsanlæg” (tilslutningsbekendtgørelsen), mens aftagepligten er reguleret i ”Bekendtgørelse om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg” (projektbekendtgørelsen). De eksisterende bestemmelser kan opdeles i følgende fire kategorier:

1. Tilslutningspligt til eksisterende byggeri
2. Tilslutningspligt til nybyggeri
3. Forblivelsespligt
4. Aftagepligt til blokvarmecentraler

Ad 1) Tilslutningspligt til eksisterende byggeri

Eksisterende byggeri kan pålægges tilslutning til det kollektive varmforsyningsanlæg med en frist på 9 år fra den dato, hvor kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om tilslutningspligt. Perioden på 9 år er fastsat ud fra en betragtning om, at forbrugeren kan nå at afskrive sit anlæg økonomisk, inden pligten træder i kraft. Herved undgås, at der skal betales kompensation til forbrugeren.

Ad 2) Tilslutningspligt til nybyggeri

Nybyggeri kan pålægges tilslutningspligt til et kollektiv varmforsyningsanlæg. Kommunerne har dog i dag pligt til at dispensere fra tilslutnings- og forblivelsespligten for ny bebyggelse, såfremt de opføres som lavenergibyggeri⁹. Tilslutningspligt til nybyggeri reguleres både i planloven og i tilslutningsbekendtgørelsen, og er dermed en såkaldt dobbeltbeføjelse.

Tilslutningspligt i planloven

Ny bebyggelse kan pålægges tilslutningspligt i en lokalplan og reguleres dermed også i planloven. Det giver kommunerne mulighed for på et tidligt tidspunkt i deres planlægning af byudvikling at pålægge etablering af fælles fjernvarmforsyning og tilslutning hertil. Det er i planloven ikke en forudsætning, at projektet forinden er vurderet til at være det mest hensigtsmæssige rent samfundsøkonomisk. Der kan således pålægges tilslutningspligt uden, at der forinden er foretaget en vurdering af økonomien, herunder brugerøkonomien. Det kan virke uhenigtsmæssigt, da man hermed binder forbrugerne til en opvarmningsform, som ud fra et planlægningsmæssigt synspunkt kan være fordelagtigt, men ikke nødvendigvis også er det ud fra et selskabs- eller privatøkonomisk synspunkt.

⁹ Bygningsklasse 2020 i bygningsreglementet svarer til lavenergibygninger i forhold til tilslutningsbekendtgørelsen.



Tilslutningspligt i tilslutningsbekendtgørelsen

Tilslutningspligt gennem tilslutningsbekendtgørelsen er derimod først mulig på et sent tidspunkt i projektførelsen, hvor der er godkendt et kollektivt varmforsyningsprojekt efter projektbekendtgørelsen. Dvs. når der er sket en vurdering af de samfundsøkonomiske fordele. Tilslutningspligt pålægges dermed, når det nye byggeri ibrugtages.

Ad 3) Forblivelsespligt

Forblivelsespligten er en forpligtelse for allerede tilsluttede ejendomme til at forblive tilsluttet til det kollektive forsyningsområde. Det betyder, at det er muligt for værker at pålægge forbrugerne forblivelsespligt på trods af, at individuel opvarmning vil være en billigere opvarmningsform for forbrugerne. Forblivelsespligt anvendes især som ét blandt flere elementer i redningsplaner for mindre fjernvarmeværker for at undgå konkurs.

Ad 4) Aftagepligt for blokvarmecentraler

Blokvarmecentraler beliggende i et fjernvarmeområde og med en tilslutningseffekt over 0,25 MW er pålagt at skulle aftage fjernvarme¹⁰. Ligger blokvarmecentralen derimod i et område med individuel naturgasforsyning, skal det aftage naturgas. Antallet af blokvarmecentraler med en effekt på over 0,25 MW er meget stort, men det præcise antal kendes ikke. Således vil varmforsyning af fx et plejehjem, en efterskole eller en boligforening med mere end 30-40 lejligheder ofte kræve en kapacitet på over 0,25 MW.

Aftagepligten gælder både for eksisterende bebyggelser og for nye bebyggelser i kollektivt forsynede områder. Aftagepligten har været et yderst vigtigt værktøj til at sikre økonomien i udbygningen med fjernvarme og naturgas. Rationalet bag den statslige aftagepligt - og ikke blot den sædvanlige kommunale beføjelse til at udstede tilslutningspligt - er, at selskaberne skal have sikkerhed for afsætning af varme til de store bebyggelser, der ofte er afgørende for økonomien i de kollektive varmforsyningsanlæg. Det bemærkes, at Energistyrelsen i dag kan give dispensation for kraftvarmekravet og for aftagepligten, fx i forbindelse med etablering af kombinerede varme/køleanlæg i centrale forsyningsområder.

Varmeforsyning af en bebyggelse med en effekt over 0,25 MW kræver ligesom alle andre projekter, der er omfattet af varmforsyningsloven, at der skal udarbejdes et projektforslag. Der skal ikke gennemføres samfundsøkonomiske analyser, hvis bebyggelsen ligger i et område med naturgas eller fjernvarme. Ligger bebyggelsen i nærheden af et kollektivt varmforsyningsområde, skal der dog gennemføres sam-

¹⁰

Forsyning af bebyggelser under 0,25 MW er ikke omfattet af Lov om Varmeforsyning og har derfor ikke noget pålæg.



fundsøkonomiske analyser af forsyningsmulighederne, og aftagepligten træder så automatisk i anvendelse, hvis tilslutning til kollektiv forsyning er samfundsøkonomisk mest fordelagtigt.

3.2 Konsekvenser ved ophør af nuværende bestemmelser om tilslutnings-, forblivelses- og aftagepligt

Konsekvenserne af ophør eller lempelser af nuværende bestemmelser om tilslutnings-, forblivelses- og aftagepligt ses i forhold til de fire præsenterede kategorier ovenfor. Fælles er, at der ses på en fremadrettet ophævelse.

I slutningen af afsnittet ses på mulighederne for at ophæve bestemmelserne om tilslutnings-, forblivelses- eller aftagepligt for ejendomme, som i dag allerede er tilsluttet.

Det er uklart, i hvor stort et omfang de kommunale tilslutningspligtbeføjelser anvendes i dag. I 2004 blev beføjelserne brugt af 80 pct. af kommunerne over for nybyggeri og 30 pct. over for eksisterende byggeri. Dansk Fjernvarme har i 2015 gennemført en undersøgelse blandt sine medlemmer. Af 180 selskaber svarede 75 selskaber, at de brugte tilslutningspligt i forskellig grad. Undersøgelsen har ikke skelnet mellem de forskellige typer af tilslutningspligt.

Ophævelse af beføjelse til brug af tilslutningspligt for eksisterende byggeri

På trods af, at tilslutningspligt til eksisterende byggeri først kan træde i kraft ni år efter udstedelsen, er beføjelsen ofte blevet kritiseret, da forbrugerne i forvejen har investeret i individuel varmforsyning.

Beføjelsen opfattes således af mange forbrugere som et vidtgående indgreb. Samtidig vil sikkerhed for en tilslutning, der først finder sted om ni år, generelt ikke betyde særlig meget for økonomien i det pågældende fjernvarmeprojekt. Beføjelsen bruges af disse grunde forholdsvis sjældent (30 pct. i 2004).

I stedet for anvender selskaberne typisk informationskampagner og økonomiske incitamenter for at sikre en høj og hurtig tilslutning på et frivilligt grundlag.

Denne tilgang betyder, at en ophævelse ikke vurderes at ville hæmme en samfundsøkonomisk fordelagtig udbygning med fjernvarme. En ophævelse vil derimod øge varmeforbrugernes valgfrihed, hvor forbrugeren frit kan vælge mellem individuel og kollektiv forsyning alt efter, hvor konkurrencedygtigt produktet er.

Ophævelse af beføjelse til brug af tilslutningspligt for nybyggeri

Beføjelsen anvendes formentlig mere over for nybyggeri end over for eksisterende byggeri. Der er derfor risiko for, at en ophævelse vil blive opfattet mere indgribende ift. kommunal praksis end ophævelsen ift. eksisterende byggeri.



Ophæves beføjelsen, vil forbrugerne frit kunne vælge den fremtidige opvarmingsform. Dog er der risiko for, at privatøkonomisk fordelagtig fjernvarme ikke vil være en option for forbrugerne, idet selskabernes investering bliver mere risikofyldt uden tilslutningspligten. Det gælder i særdeleshed projekter, hvor økonomien afhænger af en høj tilslutning. Omvendt vil en bevarelse af pligten potentielt binde nye husejere til en dyrere forsyning, end hvis de frit kunne vælge.

Endvidere kan linjeføring og dimensionering af fjernvarmenet i højere grad optimeres og billiggøres, hvis forsyningsformen er sikret gennem et tilslutningspålæg. Det gælder ikke mindst ved etapedelt fjernvarmeudbygning.

Idet tilslutningspligt til nybyggeri er en dobbeltbeføjelse, er det nødvendigt, at fordele og ulemper vurderes nærmere i samarbejde med Erhvervs- og Vækstministeriet, hvor planloven hører til.

I analysen bør indgå en kortlægning af den nuværende anvendelse af beføjelsen i planlægning af byudvikling gennem lokalplanlægning og sammenhængen med planlægning af fjernvarmeudbygning gennem varmeplanlægning. Ligeledes bør timing af en evt. ophævelse af beføjelsen blive vurderet i forhold til udfasning af brændselsbindinger og kraftvarmekrav. Endelig bør den fremtidige håndtering af lavenergibyggeri i beføjelserne indgå i analysen, da de nuværende dispensationsregler ikke længere fagligt kan begrundes.

Ophævelse af forblivelsespligt

Det kan være risikofyldt umiddelbart at ophæve forblivelsespligten. Det skyldes, at mange værker både er omfattet af kraftvarmekrav og brændselsbindingen, samt står til at miste grundbeløbet ved udgangen af 2018 med risiko for midlertidigt høje varmepriser. En ophævelse kan dermed føre til, at økonomien for særligt de mindre værker forværres med risiko for konkurs.

Netop sikring af opretholdelse af forsyning og muligheder for at ny- eller reetablere en varig forsyningsløsning i forsyningsområder, hvor selskaber går konkurs, er ikke et element, som håndteres i den nuværende regulering. Forsyningspligten for allerede tilsluttede ejendomme bør derfor først ophæves, når reguleringen kan håndtere denne risiko.

Ophævelse af aftagepligt for blokvarmecentraler

Energistyrelsen får jævnligt forespørgsler om, hvorfor et projektforslag for en blokvarmecentral ikke følger de samme regler, som gælder for andre kollektive varmforsyningsprojekter. Pligten til at aftage (købe) varme opfattes som vidtgående, og der spørges endvidere om, hvorfor større bebyggelser ikke må etablere fx en varmepumpe, hvis denne er samfundsøkonomisk mere fordelagtig end tilslutning til naturgas- eller fjernvarmeforsyning.



Konsekvenserne ved en evt. ophævelse af aftagepligten kan hensigtsmæssigt opdeles i, om der er tale om forsyning af nye bebyggelser eller eksisterende bebyggelser over 0,25 MW. Forsyning af bebyggelser over 0,25 MW, der ikke er blokvarmecentraler, kan underlægges reglerne i tilslutningsbekendtgørelsen, hvis kommunalbestyrelsen ønsker det.

Det vurderes ikke hensigtsmæssigt at pålægge blokvarmecentraler over 0,25 MW aftagepligt i nye bebyggelser i naturgas- eller fjernvarmeforsynede områder, givet det er samfundsøkonomisk mere fordelagtigt at vælge individuel varmforsyning. Og omvendt bør kollektiv varmforsyning vælges, hvis det er mest fordelagtigt. Det vurderes samlet set ikke i denne situation at være nødvendigt med yderligere sikring af gas- eller fjernvarmeselskabernes økonomi gennem en fastholdelse af aftagepligten (købepligten).

Eksisterende bebyggelser, der ligger i et naturgas- eller fjernvarmeforsynet område, skal i henhold til projektbekendtgørelsen allerede være tilsluttet og skal endvidere aftage naturgas eller fjernvarme fra det pågældende kollektive net. Konsekvenserne af en ophævelse af aftagepligten for alle eksisterende bebyggelser med en tilslutningseffekt på over 0,25 MW kendes ikke. Det er derfor nødvendigt at vurdere konsekvenserne af en ophævelse for eksisterende bebyggelser over 0,25 MW nærmere.

Ophævelse af allerede pålagt tilslutnings- og forblivelsespligt

Konsekvenserne af at ophæve allerede pålagt tilslutnings- og forblivelsespligt kendes ikke. Forud for en ophævelse er det derfor nødvendigt at vurdere konsekvenserne nærmere. Det vurderes dog, at en ophævelse vil kunne øge incitamentet til at effektivisere fjernvarmesektoren samt øge konkurrenceudsættelsen.

3.3 Anbefaling til løsning af udfordringerne med tilslutnings- og forblivelsespligten samt den statslige pålagte aftagepligt for blokvarmecentraler

De nuværende bestemmelser om tilslutnings-, forblivelses- og aftagepligt udfordrer på den ene side konkurrencen mellem forskellige forsyningsarter og selskabernes fokus på effektiv drift.

På den anden side kan bestemmelserne være nødvendig for fjernvarmeselskaber, der er omfattet af kraftvarmekrav og brændselsbindinger, da disse ikke har mulighed for at producere den selskabsøkonomisk billigst mulige varme. Her stilles fjernvarmeselskabet i en ulige konkurrencesituation, hvis en varmemeforbruger i forsyningsområdet har mulighed for at skifte til eksempelvis afgiftsfritaget individuel biomasseopvarmning eller individuel opvarmning med naturgas.

En ophævelse af tilslutnings- og forblivelsespligten vil således fremme konkurrencen og give selskaberne et øget incitament til at træffe effektive beslutninger. Det er dog muligt, at det vil ske på bekostning af de tilbageværende varmekunder.



Det vurderes, at det umiddelbart er muligt at ophæve kommunernes beføjelser til at pålægge tilslutningspligt til eksisterende byggeri fra 2018 uden større negative konsekvenser. Endvidere vurderes det muligt at ophæve det statslige pålæg om aftagepligt for nye bebyggelser med en blokvarmecentral, der ligger i naturgas – eller fjernvarmeforsynede områder, og som har en tilslutningseffekt på over 0,25 MW.

Derimod bør muligheden for at pålægge forblivelsespligt over for bygninger i et eksisterende kollektivt forsynet område opretholdes, mens konsekvenserne af en ophævelse undersøges nærmere.

Konsekvenserne af at ophæve tilslutnings- og forblivelsespligten for byggeri, som allerede er omfattet af et pålæg, samt eksisterende byggeri, der har statslig pålæg om aftagepligt, er sværere at forudsige og bør ligeledes undersøges nærmere.

Det er uklart hvad konsekvenserne vil være ved at ophæve kommunernes beføjelser til at pålægge tilslutningspligt til nybyggeri, og disse bør derfor undersøges nærmere før der tages stilling til eventuel ophævelse. Ligesom man med fordel kan afvente effekterne af konsekvenserne af et friere brændselsvalg.

Det bemærkes desuden, at planlovsområdet er forligsbelagt ved Aftalen om *Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet* indgået i juni 2016 mellem regeringen, S, O og K. Eventuelle ændringer af planloven bør som følge heraf drøftes med forligskredsen.



4. Planlægning og godkendelse af varmforsyningsprojekter

Projekter, som vedrører kollektive varmforsyningsanlæg med en varmekapacitet på 0,25 MW eller mere, er i dag underlagt krav om, at de skal godkendes af kommunen. Projekterne omfatter både nye anlæg og større vedligeholdelses- og reparationsarbejder. Til brug for godkendelsesprocessen skal selskaberne udarbejde et projektforslag, som skal indeholde en række oplysninger, der er nødvendige for at vurdere projektet. Herunder skal der gennemføres samfundsøkonomiske beregninger, der dokumenterer, at det foreslåede projekt er det samfundsøkonomisk bedste alternativ. Kommunerne kan kun godkende det projekt, der udviser den bedste samfundsøkonomi. Projektforslagene og de samfundsøkonomiske beregninger kan påklages til Energiklagenævnet.

4.1 Nuværende regulering

Hvilke projekter skal godkendes

Projekter, som vedrører kollektive varmforsyningsanlæg med en varmekapacitet på 0,25 MW eller mere, er som nævnt godkendelsespligtige. Projekterne kan opdeles i produktionsanlæg, transmissions- og fordelingsledninger samt distributionsnet og forsyningsområder. I boks 1 beskrives, hvilke typer projekter, som indgår i de tre kategorier.

Boks 1

Varmeforsyningsprojekter

1. Produktionsanlæg, herunder kraftvarmeanlæg og varmepumper til kombineret produktion af varme og køling.
 - a. Opførelse, udvidelse og nedlæggelse af produktions- og behandlingsanlæg for bygas, LPG (flaskegas), biogas, lossepladsgas, geotermisk energi m.v.
 - b. Opførelse, udvidelse og nedlæggelse af varmeproduktionsanlæg, herunder forbrændingsanlæg for affald, træ, halm m.v. og varmepumper til kombineret produktion af varme og køling.
 - c. Opførelse, udvidelse og nedlæggelse af blokvarmecentraler.
 - d. Opførelse, udvidelse og nedlæggelse af kraft-varme-anlæg/centraler, herunder forbrændingsanlæg for affald, træ, halm m.v., med en eleffekt på 25 MW eller derunder.
 - e. Ændring af energiform på godkendelsespligtige kollektive varmforsyningsanlæg.
2. Transmissions- og fordelingsledninger
 - a. Etablering eller bortfald af anvendelsen af transmissions- og fordelingsledninger med tilhørende tekniske anlæg (pumper, stationer, varmeveksler m.v.) for fjernvarme, naturgas eller andre brændbare gasarter (bygas, biogas, lossepladsgas m.v.).
 - b. Forstærkning af transmissionsledninger/fordelingsledninger for fjernvarme, naturgas eller andre brændbare gasarter (bygas, biogas, lossepladsgas m.v.), som øger kapaciteten.
3. Distributionsnet og forsyningsområder
 - a. Etablering, udvidelse, indskrækning eller bortfald af distributionsnet eller forsyningsområder. Forstærkning af transmissionsledninger/fordelingsledninger for fjernvarme, naturgas eller andre

Kilde: Bekendtgørelse om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg.

Derudover er der også krav om, at vedligeholdelses- og reparationsarbejder, der i væsentlig grad indebærer en forbedring af anlægget drifts- og energiøkonomi eller levetid, skal godkendes¹¹.

¹¹ I projektbekendtgørelsen fremgår, at vedligeholdelses- og reparationsarbejder, hvis omkostninger overstiger 50 pct. af investeringsomkostningerne for en lignende ny enhed skal godkendes.



Der findes ikke et overblik over, hvor mange projekter kommunerne årligt godkender eller type og størrelse af projekterne, men givet at listen er ganske omfattende, må det antages, at det ikke er et helt lille antal, som skal godkendes.

Kommunerne som planlægningsmyndighed

Kommunalbestyrelsen skal i samarbejde med bl.a. forsyningsselskaber udføre en planlægning af varmforsyningen i kommunen til brug for senere behandling og godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg. Endvidere skal kommunen sikre, at varmeplaner og varmforsyningsprojekter er koordineret med aktiviteter i henhold til planloven (kommune- og lokalplanlægningen) og anden lovgivning.

Kommunerne kan frivilligt udvide sit planlægningsområde fra varmforsyning til hele energisektoren gennem strategisk energiplanlægning, hvor sammenhænge mellem alle former for energiforbrug og energiforsyning kan inddrages i planlægningen ud fra en konkret vurdering. I forhold til den fremtidige omstilling af fjernvarmesektoren er navnlig udvikling af varmforsyning, individuel varmforsyning, elforsyning, gasforsyning, fjernkøling og udnyttelse af begrænsede og stedbundne energiressourcer (biomasse og overskudsvarme) til andre formål end fjernvarme relevante emner at inddrage.

Godkendelsesproces for projektforslag

Kommunerne er ud over at være planlægningsmyndighed også godkendelsesmyndighed. Dvs. at de skal godkende indkomne projektforslag fra varmforsyningerne.

De har således bl.a. beføjelser til at vurdere, om de undersøgte alternativer er relevante og tilstrækkelige, og om de anvendte forudsætninger er rimelige. Inden kommunalbestyrelsen godkender et varmforsyningsprojekt, skal berørte forsyningsselskaber, kommuner og grundejere have mulighed for at indsende evt. bemærkninger til projektforslaget¹².

Varmeplanmyndighedens afgørelse kan påklages til Energiklagenævnet, hvis afgørelse ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Indhold i projektansøgning

Projektbekendtgørelsen oplister en liste med ti punkter, som et projektforslag skal indeholde. Projektforslaget skal bl.a. indeholde oplysninger om:

- Forholdet til varmeplanlægningen og til kommune- og lokalplaner
- Forsyningsområde og varmebehov
- Økonomiske konsekvenser for forbrugerne

¹² I særlige tilfælde kan det besluttes, at Energistyrelsen er den godkendende varmeplanmyndighed. I dag er Energistyrelsen som følge af EU-reguleringen godkendelsesmyndighed for overskudsvarmeprojekter med en indfyret termisk effekt på over 20 MW, og hvis den primære anvendelse af overskudsvarmen ikke er til fjernvarmeformål.



- Energi- og miljømæssige vurderinger samt samfunds- og selskabsøkonomiske vurderinger
- Samfundsøkonomiske vurderinger af relevante scenarier

Der er i dag kun en svag kobling mellem nationale mål, eventuelle kommunale varmeplaner og udarbejdelse af projektforslag iht. projektbekendtgørelsen, og der er ingen kobling mellem den frivillige strategiske energiplanlægning i kommunerne og varmforsyningsprojekter. Manglende sammenhæng mellem mål, planer og projekter kan som nævnt medføre suboptimering og/eller manglende udnyttelse af synergimuligheder.

Eksempler på samfundsøkonomisk fordelagtige omstillingsmuligheder, der som følge af manglende sammenhæng mellem planlægning og projektudarbejdelse kan blive overset, er:

- Tværkommunale fjernvarmeprojekter
- Anvendelse af overskudsvarme i kommunen med forskellige temperaturniveauer
- Anvendelse af biogas uden for fjernvarmesektoren (indfødning på naturgasnettet eller anvendelse til proces-/transportformål)
- Samproduktion af fjernvarme og fjernkøling
- Samtænkning af byudviklingsplaner med varmforsyningsprojekter

Retningslinjer for samfundsøkonomiske analyser

Det fremgår i dag af projektbekendtgørelsen, at samfundsøkonomiske beregninger skal foretages på grundlag af Energistyrelsens vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet med de dertil hørende senest opdaterede forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser (§2, nr. 9). Til brug herfor har Energistyrelsen udgivet *Vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet* samt *Forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet*.

Den nuværende vejledning vurderes imidlertid uklar på nogle områder og adresserer ikke fuldt ud de problemstillinger i varmforsyningen, der er opstået de senere år. Fx giver vejledningen ikke klare retningslinjer for, hvordan et områdes varmebehov skal opgøres, hvordan varierende elpriser skal håndteres, eller hvordan værdien af energisparepoint skal indregnes. Den uklare vejledning stiller større krav til aktørernes kompetencer og understøtter ikke en hensigtsmæssig sammenlignelighed mellem projektforslag.

Valg af forudsætninger har desuden stor betydning for projektforslagenes økonomi. Energistyrelsens forudsætninger afspejler den bedst tilgængelige viden generelt set. Der er dog kun krav om, at projektforslagene skal følge Energistyrelsens samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger. Dvs. der stilles krav om, fx hvilke energipriser og emissionsfaktorer der skal anvendes, men ikke krav til de anvendte ”tekniske” forudsætninger som fx investeringer. Netop det at der kun stilles delvis



krav om hvilke forudsætninger, der skal følges i analyserne, kan give anledning til misvisende omkostningsskøn, som ikke dokumenteres.

Udfordringer ved den nuværende regulering

Den nuværende regulering giver anledning til en række udfordringer. Både ved udarbejdelsen af projektforslagene og den efterfølgende godkendelsesproces.

Der udarbejdes i dag projektforslag for en lang række projekter, hvor det ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv er unødvendigt. Det pålægger selskaber og kommuner en betydelig ekstra arbejdsbyrde. Projektforslagene skal baseres på Energi-styrelsens samfundsøkonomiske vejledning fra 2007. Vejledningen adresserer dog ikke flere af de problemstillinger, der er opstået de seneste år, og bl.a. som følge heraf er kvalitetsniveauet af de indkomne projektforslag meget varierende.

Kommunerne skal, som nævnt tidligere, godkende de indkomne projektforslag. Der kan dog stilles spørgsmål til, om kommunerne har tilstrækkeligt incitament til at forholde sig kritisk til projektforslagene, herunder de samfundsøkonomiske analyser. Det skyldes bl.a. sammenfaldende interesser mellem forsyningsselskab og kommune. Endvidere har kommunerne ikke altid tilstrækkelige kompetencer til kritisk at forholde sig til indkomne projektforslag.

Konsekvensen af udfordringerne er, at godkendelsesprocessen i dag er unødigt bureaukratisk, ligesom det er vanskeligt at sikre en tilstrækkelig kvalitet i de udarbejdede projektforslag. Der er således set eksempler på at projektforslagene ”tilpasses” efter behov for at omgå kravet om positiv samfundsøkonomi i projektbekendtgørelsen og i stedet gennemføre projekter, som kommer forbrugerne til gode i form af lavere varmepriser. Sidstnævnte er dog ikke nødvendigvis betydende med, at det er det mest hensigtsmæssige set ud fra en samfundsøkonomisk vinkel.

4.2 anbefalinger til løsning

En fremtidig styrkelse af planlægningen, udarbejdelsen og godkendelsen af varmforsyningsprojekter kan ses både i et kort og i et langt perspektiv. På kort sigt er det muligt at forbedre kvaliteten af projektforslagene gennem en opdatering af den nuværende samfundsøkonomiske vejledning, forbedre forudsætningsgrundlaget.

På lang sigt er det derudover muligt at udfase de nuværende godkendelsesprocedurer. Udfasningen skal ske under hensynstagen til allerede foretagne investeringer og samfundsøkonomi.

4.2.1 Kort sigt: styrkelse af den nuværende planlægning og godkendelse

En opdatering og præcisering af Energistyrelsens samfundsøkonomiske vejledning vil tydeliggøre, hvilke krav der er til beregningerne og kvalitetsniveauet vil dermed blive øget. Der vil således i høj grad blive tale om at nedskrive ”god skik”. Fx at der altid i udgangspunktet anvendes faktiske forbrugstal for varmebehovet, og såfremt disse ikke er tilgængelige, at der så anvendes data fra BBR.



Energistyrelsen modtager jævnligt spørgsmål til vejledningen. En systematisk indsamling af de modtagne spørgsmål og de givne svar samt evt. offentliggørelse heraf, vil danne grundlag for en forbedret fremtidig vejledning. En offentliggørelse af spørgsmålene kan også bidrage til en større åbenhed om vejledningen fra Energistyrelsens side.

Fast opdatering af beregningsforudsætninger og krav til dokumentation om anvendte forudsætninger

De samfundsøkonomiske analyser skal ud over Energistyrelsens vejledning også baseres på de dertil hørende opdaterede samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger. En præcisering af, hvilke beregningsforudsætninger projektforslaget skal vurderes ud fra, vil styrke pålideligheden af resultaterne. De anvendte beregningsforudsætninger i projektforslag bør i videst muligt omfang afspejle reelle forhold. Der bør derfor tages udgangspunkt i Energistyrelsens beregningsforudsætninger for så vidt angår generelle forudsætninger såsom fx brændværdi og inflation, energipriser, emissionsfaktorer og enhedsomkostninger til værdisætning af emissioner. Der bør derimod tages udgangspunkt i konkrete, pålidelige og faktiske data for øvrige forudsætninger, fx investeringer og driftsomkostninger. De anvendte forudsætninger skal dokumenteres og fremgå klart af det udarbejdede projektforslag. Såfremt faktiske data ikke foreligger, kan Energistyrelsens teknologikatalog anvendes.

Energistyrelsens samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger bør opdateres med et fast interval fx en på forhånd fastsat uge hvert år, således at det er kendt, hvornår nye forudsætninger offentliggøres.

Belysning af alternativer

Det fremgår allerede i dag, at projektforslagene skal belyse de samfundsøkonomiske konsekvenser for relevante scenarier. Det er imidlertid potentielt muligt at fremme brugen af relevante scenarier yderligere igennem dels en høring af projektforslag i berørte (nabo)kommuner for at reducere risikoen for suboptimering, dels ved at give kommunen beføjelser til at stille krav om belysning af specifikke alternativer i projektforslagene.

4.2.2 Længere sigt: Smidigere godkendelsesproces af varmforsyningsprojekter

Hvordan planlægningen og godkendelsesprocessen kan forbedres på sigt, bør vurderes nærmere førend der kan gives konkrete anbefalinger herom. Analysen kan med fordel opdeles i to fokusområder:

1. Øget kvalitet i varmforsyningsprojekter og forenklet udarbejdelse

Listen over, hvilke projekter kommunen i dag skal godkende, er i dag ganske omfangsrig. Såfremt den igangværende afgifts-tilskudsanalyse fører frem til, at afgifterne ændres, så der kommer en bedre overensstemmelse mellem selskabs- og samfundsøkonomiske vurderinger, vil behovet for at stille krav om samfundsøkonomiske vurderinger blive begrænset og evt. helt kunne undgås.



Uafhængigt af om der sker en justering afgifterne, bør der dog ske en vurdering af, hvilke muligheder der er for at øge kvaliteten i varmforsyningsprojekter og forenkle udarbejdelsen. Heri indgår en vurdering af, i hvilke situationer det fortsat er hensigtsmæssigt at kræve, at projektforslaget ledsages af samfundsøkonomiske beregninger, og hvordan kompetenceniveauet kan øges i kommunerne. Det bemærkes i den forbindelse, at myndighedsarbejdet på varmforsyningsområdet i mange kommuner har været nedprioriteret, siden projektplanlægningen blev indført i 1990.

2. Styrkelse af godkendelsesprocessen for kollektive varmforsyningsprojekter

Der kan som nævnt opstå habilitetsspørgsmål, når en kommune ejer et kollektivt varmforsyningsanlæg og samtidig skal planlægge og godkende et varmforsyningsprojekt, hvor der skal tages samfundsøkonomiske hensyn. Habilitetsspørgsmålet kan tale for en anden kommunal rolle end i dag. Mens undersøgelse og planlægning af de lokale varmforsyningsmuligheder og samtænkning af muligheder i nabokommuner og i tilgrænsende forsyningssektorer naturligt ligger i kommunalt eller tværkommunalt regi, kunne godkendelsen helt eller delvis varetages af andre myndigheder. I den videre vurdering af habilitetsspørgsmål bør indgå, hvorvidt det er forvaltningsmæssigt hensigtsmæssigt med en adskillelse af planlægnings- og godkendelsesrollen.

Energiklagenævnets nuværende praksis er, at klagebehandlingen primært baseres på, hvorvidt der er begået fejl i myndighedsbehandlingen. Nævnet vurderer sjældent de anvendte forudsætninger i det konkrete projekt, og hvorvidt disse er retvisende, selv om nævnet har formel mulighed herfor. Der kan derfor være behov for at revurdere nævnets rolle og nuværende praksis med henblik på, om øget involvering fra nævnet i ift. de energi- og planlægningsmæssige aspekter vil kunne forbedre godkendelsesprocessen og medføre en øget selvjustits ift. udarbejdelsen af projektforslag.