

# Notat om udbygning af fjernvarmenettet i Gentofte Kommune

## 1. BAGGRUND OG SAMMENFATTENDE VURDERING

Gentofte Kommune ("kommunen") har bedt os om at vurdere spørgsmålet om, hvorvidt kommunalbestyrelsen i er retligt forpligtet til at annullere eller udskyde en fjernvarmeudbygning grundet nye samfundsøkonomiske beregninger, eller om der består et lovligt råderum til helt eller delvist at fortsætte fjernvarmeudbygningen, herunder om der metodisk er et spillerum i de samfundsøkonomiske beregninger, og hvordan hensyn som fx støj og lokale begrænsninger kan håndteres.

Det er sammenfattende vores vurdering, at Gentofte Kommunes kommunalbestyrelse er forpligtet til at forholde sig til de opdaterede samfundsøkonomiske analyser, der er udarbejdet af NIRAS A/S og Ea Energianalyse A/S, til brug for den videre beslutning om fjernvarmeudbygningen i kommunen.

De foreliggende analyser viser samstemmende, at individuelle varmepumper under de givne forudsætninger er samfundsøkonomisk klart mere fordelagtige end fortsat fjernvarmeudbygning i de endnu ikke udbyggede områder. Dermed peger disse analyser på et resultat, der afviger fra de økonomiske forudsætninger for det oprindelige projektforslag for fortsat udbygning af fjernvarme i kommunen fra 2021.

På det foreliggende grundlag er det derfor vores opfattelse og konklusion, at kommunen ikke vil kunne gennemføre udbygning af fjernvarmenettet for de pågældende områder uden derved at agere i strid med bestemmelserne i varmforsyningsloven og projektbekendtgørelsen.

Ovenstående giver anledning til, at kommunen overvejer nye projektforslag for de pågældende områder, herunder om der er grundlag for at foretage nye beregninger og inddrage øvrige forhold vedrørende de reelle muligheder for at anvende varmepumper til opvarmning i de pågældende områder.

Kommunalbestyrelsen er i den forbindelse forpligtet til at sikre, at der er tilvejebragt det fornødne faktuelle og analytiske grundlag for, at der kan vedtages et nyt projektforslag i overensstemmelse med reglerne herfor, herunder på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

Det er i den forbindelse vores vurdering, at reglerne indeholder et metodisk handlerum til at gennemføre følsomhedsanalyser og til at justere forudsætningerne inden for rammerne af Energistyrelsens vejledning, som kan være relevante at få belyst yderligere henset til kommunens forpligtelse til at sikre, at en beslutning træffes på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. I den forbindelse skal det indgå, hvorvidt den alternative løsning – hér varmepumper – fremstår som en praktisk gennemførlig mulighed.

Ikke-prissatte hensyn som støj og andre lokale gener kan i den forbindelse inddrages som supplerende momenter i den samlede vurdering. Dog kan sidstnævnte forhold ikke i sig selv begrunde en løsning, der er tydeligt samfundsøkonomisk ringere end et realistisk alternativ.

Det er i den forbindelse ligeledes væsentligt at få belyst, om individuelle varmepumper i alle delområder i praksis og rent faktisk kan etableres, og at fysiske forhold, fredning eller planmæssige begrænsninger således ikke er til hinder derfor. Såfremt der forelægger sådanne forhindringer for et større antal ejendomme, er det sagligt og nødvendigt at erstatte varmepumpescenariet med andre realistiske alternativer og gennemføre nye, mere geografisk differentierede analyser.

## 2. FAKTUM

I 2021 godkendte Gentofte Kommunes kommunalbestyrelse et projektforslag om udbygning af fjernvarme i en række nærmere afgrænsede områder i kommunen. Ifølge det oplyste skete godkendelsen på baggrund af blandt andet korrekte samfundsøkonomiske analyser, der viste, at det var samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssigt at udrulle fjernvarme frem for alternativscenarier, herunder individuelle varmepumper.

Projektet forudsatte, at hele kommunen kunne forsynes med fjernvarme via Gentofte Fjernvarmes eksisterende distributionsnet, og at al varmen kunne leveres fra CTR's (Centralkommunernes Transmissionselskab I/S) transmissionsledninger og vekslerstationer.

Projektet indebar udbygning af distributionsnet samt etablering af nødvendig varmeproduktionskapacitet.

Efterfølgende viste det sig imidlertid, at udrulningen af fjernvarme forventeligt ville blive langt dyrere end oprindeligt forudsat, idet CTR, Gentofte Gladsaxe Fjernvarme I/S og forvaltningen blev bekendt med, at de hidtidige forudsætninger for fjernvarmeudbygningen ikke holdt, og at der ville mangle cirka 35 MW varmekapacitet for at kunne gennemføre den fulde fjernvarmeudbygning.

I januar 2026 blev sagen derfor på ny forelagt politisk. På mødet besluttede kommunalbestyrelsen at afsætte midler til en samfunds-, - selskabs- og brugerøkonomisk analyse af fjernvarmeudbygningen sammenholdt med alternative løsninger.

Forvaltningen i kommunen indhentede herefter beregninger fra NIRAS A/S. NIRAS A/S' analyse viste, at individuelle varmepumper samlet set er en bedre samfundsøkonomisk løsning end fortsat udbygning af fjernvarme i de endnu ikke udbyggede områder.

Den samfundsøkonomiske del af analysen fra NIRAS A/S viste, at der er en fordel på ca. 277 mio. kr. ved opvarmning med individuelle varmepumper i forhold til fjernvarmen. Samlet set er de samfundsøkonomiske omkostninger i projektscenariet med varmepumper ca. 19 % lavere end i det alternative scenarie, hvor der udbygges fjernvarme i områderne.

Den brugerøkonomiske del af analysen viste, at mindre villakunder i projektscenariet med varmepumper har 8 % lavere årlige omkostninger end i det alternative scenarie med fjernvarme. For store kunder er omkostningerne ved fjernvarme 9 % lavere end i projektscenariet med individuelle varmepumper.

Den selskabsøkonomiske del af analysen viser, at der vil være et underskud på ca. 91 mio. kr. ved udbygning med fjernvarme set over en 20-årig periode, selv når der indregnes betaling af tilslutningsbidrag. Omkostningerne ved fjernvarmeudbygningen er således ca. 9 % højere end Gentoftes Fjernvarmes forventede indtægter i perioden. For at skabe balance mellem udgifter og indtægter ville dette betyde en takststigning for alle fjernvarmekunder.

Hvis hele eller dele af et godkendt fjernvarmedistributionsprojekt ikke kan eller ikke ønskes gennemført, skal der udarbejdes et projektforslag til ændring af områdeafgrænsningen væk fra den godkendte fjernvarmeforsyning. Godkendes projektforslaget, vil området blive udlagt til og få status som individuel varmeforsyning. Beslutningen indebærer, at fjernvarmeforsyningens ret og pligt til at forsyne området med varme ophører.

På den baggrund blev der udarbejdet et projektforslag om ændring af varmeforsyningsstatus i de berørte områder, hvorefter den tidligere godkendte fjernvarmeudbygning helt eller delvist skulle aflyses. Ændringsprojektet blev behandlet i kommunalbestyrelsen i marts 2026.

Under den politiske behandling i marts 2026 blev der rejst spørgsmålstegn ved validiteten af NIRAS A/S' beregninger, herunder de anvendte forudsætninger. Kommunalbestyrelsen besluttede på den baggrund at indhente endnu en vurdering, som kunne kvalitetssikre og nuancere den samfundsøkonomiske analyse.

Ea Energianalyse A/S gennemførte på den baggrund endnu en samfundsøkonomisk analyse, der forelå i endelig form den 12. maj 2026.

Ea Energianalyse A/S' beregninger inkl. de foreslåede ændringer viste, at projektet (individuelle varmepumper) fortsat er den samfundsøkonomiske billigste løsning. Resultatet af samfundsøkonomien viste, at nutidsværdien af projektet (individuelle varmepumper) har en fordel på ca. 275 mio. kr. over en 20-årig periode ift. alternativet med fjernvarme. Samlet set er omkostningerne i projektet 20 % lavere end alternativet (fjernvarme). Til sammenligning viser den samfundsøkonomiske vurdering i NIRAS A/S' projektforslag, at projektets omkostninger er ca. 19% lavere end alternativet. Resultatet af genberegningen ligger således tæt på NIRAS A/S' analyse. Ea Energianalyse A/S finder dog, at det er grund til at foretage flere ændringer i forudsætningerne, men disse ændringer trækker i forskellige retninger og udligner derfor stort set hinanden.

I den politiske og offentlige debat er der rejst spørgsmål om, hvorvidt de samfundsøkonomiske beregninger kunne være tilrettelagt anderledes inden for rammerne af Energistyrelsens vejledning og forudsætninger, herunder med andre – men fortsat sagligt begrundede – antagelser om fx elafgift, driftsperiode og datagrundlag, som eventuelt kunne føre til et andet resultat. Et medlem af Klima-, Miljø- og Teknikudvalget har bl.a. peget på, om beregningerne kunne være gennemført uden den reducerede elafgift eller med en længere driftsperiode.

Der er endvidere peget på, at Finansministeriets generelle samfundsøkonomiske analysemodel i højere grad kan inddrage yderligere effekter, herunder støjgener, som antageligvis vil tale imod individuelle varmepumper frem for fjernvarme. Flere borgere har derfor spurgt, om Finansministeriets metode kan anvendes i stedet for Energistyrelsens særlige vejledning.

Borgere har desuden peget på, at individuelle varmepumper i dele af de berørte områder muligvis ikke er en realistisk løsning på grund af fysiske forhold, fredningsbestemmelser eller andre planmæssige begrænsninger. Dette har givet anledning til spørgsmål, om de samfundsøkonomiske beregninger er retvisende, hvis de baserer sig på en alternativ varmeløsning, som ikke er reelt tilgængelig for en del af de berørte husstande. I givet fald kan det være nødvendigt at sammenligne fjernvarmeudbygningen med andre realistiske alternativer end individuelle varmepumper.

Endelig er det oplyst, at kommunalbestyrelsen politisk har en klar interesse i at fortsætte fjernvarmeudrulningen, hvis det kan ske lovligt. Der er samtidig en forståelse af, at et eventuelt stop for den resterende fjernvarmeudbygning ikke nødvendigvis vil være definitiv, idet rammevilkår og forudsætninger kan ændre sig, og idet nye samfundsøkonomiske analyser for afgrænsede delområder kan føre til andre resultater end de nuværende samlede beregninger.

### 3. RETSGRUNDLAG

#### 3.1 Varmeforsyningsloven

Af varmforsyningslovens § 1, stk. 1, fremgår følgende:

*”Lovens formål er at fremme den mest samfundsøkonomiske, herunder miljøvenlige, anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand og inden for disse rammer at formindske energiforsyningsafhængigheden af fossile brændsler.”*

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende, jf. lovforslag nr. 60 af 7. november 1989:

*”Som hidtil vil samfundsøkonomiske kriterier derfor være afgørende for valget af de midler i varmforsyningsplanlægningen, som skal hidføre en reduktion af miljøbelastningen.*

*Det skal i den forbindelse bemærkes, at uanset at der navnlig i et længere tidsperspektiv knytter sig en betydelig usikkerhed til omkostningerne for de enkelte virkemidler, vil en betydelig ressourceindsats kunne vise sig fornøden.*

*På den baggrund forekommer det nærliggende at søge miljøbelastningen reduceret ved - så tidligt som muligt - at gennemføre de tiltag, som kan realiseres uden samfundsøkonomiske meromkostninger, eller som tillige lader sig begrunde ud fra andre hensyn. Mulighederne herfor på kort sigt vil navnlig være knyttet til samproduktionen af kraft og varme, energibesparelser i slutforbruget samt overgang til miljøvenlige brændsler.”*

Endvidere fremgår bl.a. følgende af efterfølgende forarbejder, jf. lovforslag nr. 154 af 4. marts 2010:

*”Forslaget ændrer varmforsyningslovens § 1, stk. 1, som fastlægger varmforsyningslovens formål. Varmeforsyningslovens formål er at fremme den mest samfundsøkonomiske og miljøvenlige anvendelse af energi samt at formindske energiforsyningsafhængigheden af olie. Forslaget ændrer formålsbestemmelsen således, at det tydeliggøres, at samfundsøkonomien er det overordnede kriterium, og at de miljømæssige forhold indgår heri. [...]*

...

*I bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg (projektbekendtgørelsen) samt de samfundsøkonomiske analyser er samfundsøkonomien, i overensstemmelse med formålsbestemmelsens hensigt, det*

*overordnede kriterium, hvori der indgår forskellige hensyn, som f.eks. miljømæssige hensyn. Det er ikke meningen, at de forskellige elementer, der indgår i de samfundsøkonomiske analyser, vægtes hver for sig mod det samfundsøkonomiske resultat således, at f.eks. miljøhensyn eller fortrængningen af fossile brændsler vægtes tungere end det samfundsøkonomiske hensyn. Den samfundsøkonomiske analyse udgør nemlig allerede en samlet vurdering af de miljømæssige og økonomiske aspekter ved et givent projekt.*

...

*Formålet med den foreslåede ændring er at sikre, at de miljømæssige og forsyningsmæssige forhold indregnes som en del af den samfundsøkonomiske vurdering af varmeprojekter, dvs. i overensstemmelse med formålsbestemmelsens hensigt, som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget af 1990. Det bemærkes, at ordene » inden for disse rammer« i den foreslåede bestemmelse indebærer, at formålet om at formindske energiforsyningsafhængigheden af fossile brændsler er underordnet formålet om den mest samfundsøkonomiske anvendelse af energi.» (mine understregninger)*

### **3.2 Bekendtgørelse nr. 1091 af 8. september 2025 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg**

I bekendtgørelse nr. 1091 af 8. september 2025 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg (herefter ”projektbekendtgørelsen”) er der fastsat nærmere regler om kommunalbestyrelsens planlægning af varmforsyningen, forudsætninger for kommunalbestyrelsens godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg og kommunalbestyrelsens behandling af sager.

I bekendtgørelsens § 2, nr. 15 er ”samfundsøkonomiske analyser” defineret som følger:

*”Beregninger foretaget i overensstemmelse med Energistyrelsens vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet med de dertil hørende senest opdaterede forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet (Samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger for energipriser og emissioner).” (min understregning)*

Af bekendtgørelsens § 6 fremgår desuden følgende:

*”Kommunalbestyrelsen skal anvende forudsætningerne i dette kapitel ved behandling af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg. Kommunalbestyrelsen skal desuden i overensstemmelse med § 1 i lov om varmforsyning og § 22, stk. 2, i denne bekendtgørelse sørge for,*

*at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt [...]”*

I bekendtgørelsens §§ 19-22 er der fastsat nærmere bestemmelser om kommunalbestyrelsens godkendelse m.v. af projektforslag. Heraf fremgår bl.a. følgende:

- En ansøgning om godkendelse af projekter (projektforslag) for kollektive varmforsyningsanlæg skal være skriftlig og ledsaget af en række oplysninger i det omfang, som er nødvendigt for kommunalbestyrelsens vurdering af projektet, jf. § 19, stk. 1. Disse oplysninger indeholder blandt andet følgende:
  - o Økonomiske konsekvenser for forbrugerne, jf. § 19, stk. 1, nr. 8.
  - o Energi- og miljømæssige vurderinger samt samfunds- og selskabsøkonomiske vurderinger. Vurderingerne skal indeholde følsomhedsanalyser af konsekvenserne af de centrale parametre, herunder idriftsættelsestidspunkt, investeringsomkostninger og el- og brændselspriser m.v., jf. § 19, stk. 1, nr. 9.
  - o Samfundsøkonomisk analyse af ”relevante scenarier”. For projektforslag, der vedrører produktionsanlæg, der ikke er spids- og reservelastanlæg, med en varmekapacitet over 1 MW, anses kraftvarmeanlæg for et relevant scenarium. For projektforslag, der vedrører etablering eller udvidelse af varme eller naturgasdistributionsnet, anses individuel forsyning for et relevant scenarium, jf. § 19, stk. 1, nr. 10.
- Økonomiske konsekvenser for forbrugerne, energi- og miljømæssige vurderinger, samfunds- og selskabsøkonomiske vurderinger, samt samfundsøkonomisk analyse af relevante scenarier, som nævnt i stk. 1, nr. 8-10, skal vedlægges projektforslaget i en form, der gør det muligt at se alle forudsætningerne for beregningerne, herunder at genskabe beregningerne, jf. § 19, stk. 2.
- Kommunalbestyrelsen kan på baggrund af projektforslagenes forskellige karakter og baggrund bestemme, at oplysninger i nr. 8, og nr. 9, 1. pkt., dog ikke den samfundsøkonomiske vurdering, ikke skal foreligge, hvis oplysningerne skønnes at være af uvæsentlig karakter for projektforslaget, ligesom kommunalbestyrelsen kan kræve yderligere oplysninger, jf. § 19, stk. 4.
- Kommunalbestyrelsen drager omsorg for, at projektbehandlingen koordineres med den fysiske planlægning samt kommune- og lokalplanlægningen, og at et godkendt projekt indgår ved revision af kommuneplan og udarbejdelse af lokalplan i det omfang, dette er påkrævet, jf. § 20, 1. pkt.
- Kommunalbestyrelsen skal skriftligt underrette berørte forsyningsvirksomheder, kommuner samt grundejere, der skal afgive areal eller pålægges servitut, om projektforslaget med henblik på, at eventuelle bemærkninger til projektforslaget kan fremsendes til kommunalbestyrelsen. Ved ændring af områdeafgrænsningen i forhold til det hidtidige plangrundlag skal de berørte varmedistributionsvirksomheder og gasdistributionselskaber m.v. inddrages. Kommunalbestyrelsen kan tilsvarende underrette andre, f.eks. virksomheder og told- og skatteforvaltningen, jf. § 21.

- Forinden kommunalbestyrelsen kan meddele godkendelse, skal kommunalbestyrelsen foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Vurderingen skal ske på baggrund af en række forhold, herunder de samfundsøkonomiske analyser, der er nævnt i § 19, stk. 1, nr. 9 og 10, j. § 22, stk. 1, nr. 3.
- Kommunalbestyrelsen skal ved vurderingen påse, at projektet ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt. Kommunalbestyrelsen skal *”lægge de senest udmeldte forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet”* til grund (Samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger for energipriser og emissioner), jf. § 22, stk. 2.
- Kommunalbestyrelsen skal anmode om, at de i projektansøgningen anvendte forudsætninger opdateres, hvis der ikke foreligger et godkendt projektforslag senest ét år fra ansøgningstidspunktet. Kommunalbestyrelsen kan desuden til hver en tid beslutte, at projektansøger skal opdatere de i projektansøgningen anvendte beregningsforudsætninger, jf. § 22, stk. 3. Dette gælder dog kun i ansøgningsfasen.

### 3.3 Vejledning til projektbekendtgørelsen (juli 2021)

Vejledningen til projektbekendtgørelsen er udarbejdet til bekg. nr. 181 af 4. maj 2021, der i dag er erstattet af bekendtgørelsen redegjort for i afsnit 3.2 ovenfor.

Af vejledningen til bekendtgørelsen fremgår følgende (side 6-7):

#### *”1.2.5 SAMFUNDSØKONOMISKE ANALYSER*

*Når det planlægges at ændre varmforsyningen i et område, der enten er udlagt til eller planlægges konverteret til kollektiv varmforsyning, skal der udarbejdes et projektforslag. Projektforslaget skal sandsynliggøre, at det foreslåede projekt, når det sammenlignes med andre typer af varmforsyning, ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt. Den samfundsøkonomiske vurdering foretages på baggrund af en samfundsøkonomiske analyse, der udarbejdes i overensstemmelse med Energistyrelsens ’Vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet’.*

*Ved projektgodkendelse og vurderingen af projektforslag skal Energistyrelsens seneste samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger anvendes.*

*For yderligere vejledning om samfundsøkonomiske analyser og vurderinger henvises der til afsnit 3.1. samt Energistyrelsens ’Vejledning i samfundsøkonomiske analyser op energiområdet.’” (mine understregninger)*

Endvidere fremgår følgende (side 16):

*”3.1 PROJEKTBEKENDTGØRELSENS § 6 – DET SAMFUNDSØKONOMISKE KRAV*

[...]

*Formålet med kravet om en samfundsøkonomisk vurdering af projektet i projektbekendtgørelsen er at give kommunerne mulighed for at vurdere, om konsekvenserne ved gennemførelse af projektet, i forhold til referencen og alternativer, er opgjort på et gennemsigtigt og sammenligneligt grundlag. Det sikres hermed, at der alene godkendes projekter, som er økonomisk fordelagtige for samfundet og dermed, at formålet med varmforsyningsloven overholdes.*

*Den samfundsøkonomiske analyse skal udarbejdes i overensstemmelse med Energistyrelsens 'Vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet', jf. projektbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 8. 'Vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet' kan findes på Energistyrelsens hjemmeside [www.ens.dk](http://www.ens.dk).”*

Endelig fremgår følgende (side 37):

*”4.1.10 SAMFUNDSØKONOMISK ANALYSE AF RELEVANTE SCENARIER*

*Formålet med denne bestemmelse er at sikre, at kommunalbestyrelsen kan påse, at det samfundsøkonomiske krav i projektbekendtgørelsens § 6 og § 19 stk. 2 er overholdt. Efter dette krav kan kommunalbestyrelsen kun godkende det samfundsøkonomisk bedste projekt. Derfor skal der regnes på de mulige og relevante alternativer for at finde ud af, hvilken løsning der vil være samfundsøkonomisk mest fordelagtig. [...]*

*I den samfundsøkonomiske analyse indregnes såvel samfundsøkonomiske som miljømæssige forhold. Som udgangspunkt for den samfundsøkonomiske analyse opstilles et referencescenarie, som belyser de samfundsøkonomiske omkostninger ved uændret varmforsyning i projektområdet.*

*Det vil sige, at referencescenariet baseres på de eksisterende produktionsanlæg i deres levetid og en eventuel udskiftning derefter med tilsvarende, lovlige anlæg. Yderligere kan anlæg, hvor det kan dokumenteres, at der er truffet en endelig investeringsbeslutning, medtages i referencescenariet. Ud over et referencescenarie skal det projekt, der ønskes godkendt og udført, sammenlignes med andre relevante alternativer.*

Det understreges, at hensigten med projektbekendtgørelsen er, at alle relevante alternativer belyses med henblik på at finde det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt. Særligt gælder, at når der er tale om udvidelse af forsyningsnettet, skal det vurderes, om denne udvidelse er samfundsøkonomisk fordelagtig i forhold til individuel forsyning – også i forbindelse med projekter for konvertering fra naturgas til fjernvarme, jf. § 16, stk. 1, nr. 10. En individuel forsyning vil typisk bestå af forsyning med individuelle varmepumper. Ved en sammenligning af referencen og et projekt for fjernvarmeforsyning, herunder både transmission, distribution og produktion, belyses konsekvenserne for de eksisterende varmeproducenter, herunder eksisterende kraftvarmeanlæg, i det sammenhængende fjernvarmenet, som påkrævet jf. § 16, stk. 3.

For projektforslag, der vedrører produktionsanlæg over 1 MW, der ikke er spids- og reserve-  
lastanlæg, skal et scenarie med et kraftvarmeanlæg altid belyses i den samfundsøkonomiske analyse, jf. § 16, stk. 1, nr. 10 og varmeforsyningslovens § 6, stk. 1, nr. 4. Såfremt referencen er kraftvarme, er dette tilstrækkeligt. Yderligere vil kollektive varmepumper og udnyttelse af overskudsvarme typisk være relevante alternativer til et projektforslag for et produktionsanlæg.” (mine understregninger)

Desuden fremgår følgende (side 42-43):

#### **”4.4 PROJEKTBEKENDTGØRELSENS § 19 [I DAG § 22] – ENERGIMÆSSIG, SAMFUNDØKONOMISK OG MILJØMÆSSIG VURDERING**

[...]

*Projektgodkendelsen skal ske på baggrund af energimæssige, samfundsøkonomiske og miljømæssige vurderinger af projektet. I de samfundsøkonomiske analyser efter Energistyrelsens ’Vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet’ er de mest betydende energimæssige og miljømæssige fordele og ulemper indregnet. Det betyder, at resultatet af den samfundsøkonomiske analyse omfatter en samlet vurdering af energimæssige, samfundsøkonomiske og miljømæssige forhold.*

*Kommunalbestyrelsen skal lægge de på ansøgningstidspunktet senest udmeldte samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger for energipriser og emissioner til grund for vurderingen af projektet.*

---

Kommunalbestyrelsen kan ikke godkende et projektforslag, der udviser en dårligere samfundsøkonomi end ét eller flere af de relevante scenarier, der skal indgå i den samfundsøkonomiske analyse.

Hvis følsomhedsanalyserne viser, at projektforslagets samfundsøkonomiske resultat er følsomt over for de anvendte forudsætninger, skal kommunalbestyrelsen foretage en samlet vurdering af, om det samfundsøkonomiske resultat påvirkes i en sådan grad, at projektforslaget bør afvises.

Såfremt der ikke foreligger et godkendt projektforslag senest ét år fra ansøgningstidspunktet, skal kommunalbestyrelsen anmode om, at de anvendte forudsætninger i projektansøgningen opdateres. Kommunalbestyrelsen kan desuden til hver en tid beslutte, at projektansøger skal opdatere de i projektansøgningen anvendte beregningsforudsætninger.” (min understregning)

### 3.4 Energistyrelsens vejledning

Af Energistyrelsens vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet (2021) fremgår bl.a. følgende (side 1):

*”Vejledningen følger Finansministeriets Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger, og der henvises til denne vejledning for en mere uddybende gennemgang af den samfundsøkonomiske metode.”*

Videre fremgår følgende (side 9)

#### **”2.4.2 Opstilling af relevante alternativer**

*Det understreges, at hensigten med projektbekendtgørelsen er, at alle relevante alternativer belyses med henblik på at finde det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt.*

*Som minimum bør der opstilles alternativer for de handlemuligheder, som er omtalt i en eventuel kommunal, strategisk energiplan eller varmeplan, ligesom muligheden for individuel varmforsyning altid er et relevant alternativ til projekter for oprettelse eller udvidelse af varme eller naturgasdistributionsnet, og at kraftvarmeanlæg altid er et relevant scenarie som projekter for produktionsanlæg med en varmekapacitet over 1 MW, der ikke er spids- og reservelastanlæg, skal sammenlignes med.*

Da eldrevne varmepumper, herunder både individuelle og kollektive, og udnyttelse af overskudsvarme ofte er samfundsøkonomisk fordelagtigt, bør disse anlæg indgå i overvejelserne alt efter, om der er tale om et projekt for konvertering til kollektiv varmeforsyning eller et projekt for et fjernvarmeproduktionsanlæg.

Hvis det vælges ikke at inkludere beregninger for tilsyneladende relevante alternativer i projektforslaget (fx kollektive eller individuelle eldrevne varmepumper, udnyttelse af overskudsvarme, kraftvarmeanlæg), som det ellers kræves i projektbekendtgørelsen, skal det fremgå af projektforslaget, hvorfor det ikke er relevant at belyse samfundsøkonomien ved disse alternativer. Hvis alle muligheder for udnyttelse af overskudsvarme fx er realiseret i det konkrete område for et projektforslag, så kan dette begrunde, hvorfor det i projektforslaget ikke er relevant at belyse yderligere udnyttelse af overskudsvarme.

Ligeledes kan betydelige teknologiske eller økonomiske udfordringer fx ved et nyt kraftvarmeanlæg begrunde, hvorfor det i det konkrete projektforslag ikke er relevant at foretage samfundsøkonomiske beregninger af et alternativ med et nyt kraftvarmeanlæg. I projektforslag hvor et kraftvarmeanlæg udgør referencen, er det ikke et krav, at der foretages beregninger med yderligere scenarier med et nyt kraftvarmeanlæg, da der ved referencen er belyst et scenarie med et kraftvarmeanlæg.” (mine understregninger)

Endelig fremgår følgende (side 30):

#### **”6. Præsentation af resultater**

Projektforslaget skal i henhold til projektbekendtgørelsen oplyse om projektets:

- Bruger- og selskabsøkonomiske konsekvenser
- Energi- og miljøøkonomiske vurderinger
- Samfundsøkonomisk rentabilitet sammenlignet med relevante alternativer

I de følgende afsnit illustreres, hvordan resultaterne kan præsenteres, så ovenstående er opfyldt.

##### **6.1 Krav til dokumentation**

De samfundsøkonomiske, selskabsøkonomiske og brugerøkonomiske beregninger skal vedlægges til projektforslaget som bilag. Det skal være muligt at se alle forudsætninger for beregningerne (både for projekt-, reference- og alternative scenarier) og på baggrund heraf at kunne genskabe beregningerne. Forudsætningerne skal være retvisende og dokumenteres med kildeangivelse.

*Hvis kommunalbestyrelsen vurderer det nødvendigt, skal kilden til dokumentation fremvises til kommunalbestyrelsen i forbindelse med behandlingen af projektforslaget.*

*Såfremt der findes samfundsmæssige forhold som ikke er prissat i beregningerne, skal disse beskrives. Æstetiske forhold, støj mv. kan være et eksempel på dette.* (min understregning)

### 3.5 Praksis

Energiklagenævnet har i en afgørelse fra 2025 (sagsnr. 25/07738) udtalt følgende i relation til en sag relateret til bestemmelsen i projektbekendtgørelsens § 16, stk. 1, nr. 10, jf. afsnit 3.2 ovenfor:

*"I henhold til projektbekendtgørelsens § 16, stk. 1, nr. 10, følger det, at et projektforslag skal ledsages af en samfundsøkonomisk analyse af relevante scenarier, dvs. referencescenariet og andre relevante alternativer.*

*Af Energistyrelsens vejledning om samfundsøkonomiske analyser på energiområdet fremgår, at referencescenariet dækker over de eksisterende produktionsanlæg, og at scenariet skal belyse de samfundsøkonomiske omkostninger ved uændret varmforsyning i projektområdet.*

*Bestemmelsen angiver ikke udtømmende, hvilke scenarier der skal indgå, og udvælgelsen beror derfor på en konkret vurdering. Kommunen kan efter projektbekendtgørelsens § 16, stk. 5, vælge at se bort fra scenarier baseret på fossile brændsler, men kommunen er dog ikke forpligtet hertil.*

*Nævnet fortolker § 16, stk. 1, nr. 10 således, at det alene er scenarier, der har en vis realitet, som skal indgå i den samfundsøkonomiske analyse. Det indebærer, at scenarier, der alene beror på hypotetiske eller usikre forudsætninger, kan udelades af analysen.*

...

*Det fremgår af [Virksomhed2]s projektforslag, at der blev gennemført beregninger for flere scenarier, herunder fortsat naturgasforsyning, et fjernvarmealternativ og varmepumpeløsningen. Analysen i projektforslaget viste, at naturgas var det samfundsøkonomisk mest fordelagtige scenarie, efterfulgt af fjernvarme og varmepumperne. I projektforslaget er det anført, at individuelle varmepumper vurderes problematiske som følge af fredningsforholdene i bygningerne på matriklen.*

...

*Energiklagenævnet bemærker, at udvælgelsen af relevante scenarier beror på kommunens konkrete skøn, der som det klare udgangspunkt alene kan tilsidesættes, hvis skønnet er udført på et usagligt, fejlagtigt eller utilstrækkeligt oplyst grundlag.*

*Energiklagenævnet finder efter en samlet vurdering af sagen, at afgrænsningen af relevante scenarier, herunder fastholdelsen af naturgas som reference, er foretaget på et sagligt og forsvarligt grundlag i overensstemmelse med § 16.*

*Energiklagenævnet lægger vægt på de af Hørsholm Kommune anførte grunde, herunder at der ved udvælgelsen af relevante scenarier efter § 16 kun skal indgå alternativer med en vis realitet, dvs. hvor gennemførelse af scenariet fremstår som en praktisk gennemførlig mulighed.” (mine understregninger)*

## 4. VURDERING

### 4.1 Overordnede bemærkninger om retligt udgangspunkt og skøn

Varmeforsyningsloven og projektbekendtgørelsen bygger på et grundlæggende krav om, at kollektive varmeprojekter kun kan godkendes, hvis de er samfundsøkonomisk mest fordelagtige, jf. varmforsyningslovens § 1, stk. 1, samt projektbekendtgørelsens §§ 6 og 22. Den samfundsøkonomiske analyse er dermed det centrale beslutningsgrundlag for kommunen. Analysen skal i den sammenhæng udarbejdes i overensstemmelse med Energistyrelsens vejledning med anvendelse af de senest udmeldte beregningsforudsætninger, jf. projektbekendtgørelsens § 2, nr. 15.

Efter projektbekendtgørelsens § 22, stk. 2, kan kommunalbestyrelsen ikke godkende et projekt, der udviser en dårligere samfundsøkonomi end et eller flere af de relevante scenarier.

Det følger samtidig af projektbekendtgørelsen og vejledningen til projektbekendtgørelsen, jf. dennes punkt 2.4.2, at der består et kommunalt skøn ved valg af relevante scenarier, herunder hvilke teknologier der skal sammenlignes med, ved vurderingen af de underliggende forudsætninger og ved den samlede afvejning af projektet, jf. herved også Energiklagenævnets afgørelse i sagsnr. 2005/07738.

Det må lægges til grund, at projektforslaget oprindeligt i 2021 blev vedtaget i overensstemmelse med ovennævnte forpligtelser, der også var gældende i 2021 (alene med den justering, at §-henvisningerne har ændret sig) og at årsagen til, at den samfundsøkonomiske analyse viser, at det ikke længere er mest hensigtsmæssigt at foretage fjernvarmeudrulning, skyldes efterfølgende ændrede forhold.

Spørgsmålet er herefter, om kommunalbestyrelsen inden for rammerne af lovgivningen og den tilknyttede praksis set i lyset af de nye analyser er retligt forpligtet til at annullere fjernvarmeudrulningen eller stille den i bero.

## **4.2 Retlig betydning af de nye samfundsøkonomiske analyser**

NIRAS A/S' og Ea Energianalyse A/S' beregninger viser samstemmende, at individuelle varmepumper er samfundsøkonomisk mere fordelagtige end fortsat fjernvarmeudbygning i de endnu ikke udbyggede områder, med en forskel i nutidsværdi på ca. 275-277 mio. kr. svarende til ca. 19-20 % lavere samfundsøkonomiske omkostninger ved varmepumper. Derudover viser de selskabs- og brugerøkonomiske analyser, at der er et underskud ved fjernvarmeudbygningen set over 20 år og behov for takststigninger, mens de mindre villakunder samlet set stilles bedre ved varmepumper.

De foreliggende analyser fra NIRAS A/S og Ea Energianalyse A/S trækker entydigt i retning af, at det tidligere godkendte fjernvarmeprojekt ikke længere er samfundsøkonomisk bedst i de resterende områder.

Det vil herefter efter vores vurdering følge af formålet i varmforsyningslovens § 1 og projektbekendtgørelsens § 6 og § 22, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at forholde sig til analyserne, herunder til om forudsætningerne i analyserne er tilstrækkeligt underbyggede. Der henvises herved også til, at det følger af Energiklagenævnets praksis og almindelige forvaltningsretlige principper, at kommunalbestyrelsens beslutning skal træffes på et tilstrækkeligt oplyst og sagligt grundlag.

Medmindre der er grundlag for at tilsidesætte analyserne, idet der påvises konkrete holdepunkter for, at de er fejlbehæftede, eller der er fremkommet oplysninger der, hvis de havde indgået i analyserne, ville have ført til et andet resultat, må kommunen lægge de faglige vurderinger til grund og lade disse være styrende for beslutningen om at fortsætte udbygningen af fjernvarmenettet for de pågældende områder.

## **4.3 Metodemæssigt spillerum i de samfundsøkonomiske beregninger**

### **4.3.1 Generelt**

Selv om projektbekendtgørelsen og vejledningen pålægger kommunalbestyrelsen at anvende Energistyrelsens vejledning og de senest udmeldte beregningsforudsætninger, er der ikke tale om et fuldstændigt bundet regneark uden plads til faglige skøn. Der kan som eksempel være plads til at gennemføre følsomhedsanalyser, hvor man belyser betydningen af f.eks. ændret elpris, elafgift eller levetid, så kommunalbestyrelsen får et mere nuanceret billede af robustheden af det samfundsøkonomiske resultat.

Sådanne følsomhedsanalyser er direkte forudsat i projektbekendtgørelsens § 19, stk. 1, nr. 9, netop for at håndtere usikkerheden ved langsigtede forudsætninger. Hvis følsomhedsanalyser viser, at resultatet er meget følsomt, kan kommunalbestyrelsen efter projektbekendtgørelsens § 22, stk. 1, foretage en samlet vurdering af, om projektforslaget på trods heraf kan anses for samfundsøkonomisk bedst, eller om det bør afvises eller ændres.

Om end der således forelægger et metodisk spillerum, kan det dog ikke udnyttes til vilkårligt at ændre centrale fastsatte parametre, f.eks. at se helt bort fra den reducerede elafgift i situationer, hvor denne efter gældende regler faktisk vil gælde for husstandene i analysens tidsperspektiv. Kommunen skal således anvende de senest udmeldte samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger, hvilket bl.a. indebærer, at de standardiserede antagelser om afgiftsniveau, CO<sub>2</sub>-priser mv. følges.

Efter vores vurdering ligger der derfor et legitimt metodisk spillerum til at teste og dokumentere, hvor robust konklusionen om varmepumpernes fordel er over for ændringer i centrale parametre.

Dette forudsætter imidlertid, at spillerummet anvendes konsistent og sagligt og ikke udelukkende som middel til at nå et på forhånd ønsket politisk resultat.

#### **4.3.2 Særligt om Finansministeriets metode, støj og andre ikke-prissatte effekter**

Det retlige udgangspunkt efter projektbekendtgørelsen § 2, nr. 15, er, at samfundsøkonomiske analyser på energiområdet skal udarbejdes efter Energistyrelsens vejledning og forudsætninger. I Energistyrelsens vejledning (side 1) henviser der dog til, at metoden følger Finansministeriets generelle vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger.

Henset til bestemmelsen i projektbekendtgørelsens § 2, nr. 15, kan kommunalbestyrelsen ikke uden videre vælge udelukkende at benytte Finansministeriets model og se bort fra Energistyrelsens særlige metode.

Finansministeriets vejledning kan derimod bruges som supplerende inspiration til at identificere og beskrive effekter, som ikke er prissat/behandlet i Energistyrelsens vejledning.

I Energistyrelsens vejledning (side 30) anerkendes det udtrykkeligt, at ikke-prissatte forhold som æstetik og støj skal beskrives særskilt, når de er relevante. Støjgener fra individuelle varmepumper kan således inddrages som et ikke-prissat hensyn, som kommunalbestyrelsen skal være opmærksom på og beskrive i beslutningsgrundlaget.

Det ændrer dog efter min vurdering ikke ved, at hovedkonklusionen om, hvilket projekt der er samfundsøkonomisk mest fordelagtigt, som udgangspunkt skal baseres på den standardiserede analyse efter Energistyrelsens metode. Ikke-prissatte effekter vil typisk have karakter af supplerende beslutningsinformation, som kan tale for eller imod at gennemføre et projekt, der i forvejen er samfundsøkonomisk acceptabelt. De kan derimod kun vanskeligt bære, at kommunalbestyrelsen vælger et projekt, som på den standardiserede metode er tydeligt dårligere end et realistisk alternativ.

Efter vores vurdering kan støj og andre lokale gener derfor lovligt indgå som supplerende momenter i den samlede politiske afvejning, men de vil ikke kunne begrunde, at kommunalbestyrelsen fastholder fjernvarmeudbygning, hvis de samfundsøkonomiske analyser klart og robust peger på varmepumperne som bedste løsning.

#### **4.3.3 Særligt om realismen i individuelle varmepumper og valg af relevante alternativer**

En central forudsætning for den samfundsøkonomiske analyse er, at de scenarier, der indgår, har "en vis realitet", dvs. at gennemførelse fremstår som en praktisk gennemførlig mulighed. Dette følger både implicit af projektbekendtgørelsens § 19, stk. 1, nr. 10, af Energistyrelsens vejledning og af Energiklagenævnets praksis, jf. sagsnr. 25/07738, hvorefter scenarier, der alene beror på hypotetiske eller usikre forudsætninger, kan udelades.

Den omstændighed, at det af projektbekendtgørelsens § 19, stk. 1, nr. 10, fremgår, at individuel forsyning anses for et relevant scenarium for projektforslag, der vedrører etablering eller udvidelse af varme eller naturgasdistributionsnet, og at det af vejledningen til projektbekendtgørelsen fremgår, at "*[e]n individuel forsyning vil typisk bestå af forsyning med individuelle varmepumper*", ændrer ikke på, at der også kan sammenlignes med andre teknologier. Det er omvendt vores vurdering, at der ikke er en forpligtelse til at sammenligne med andre teknologier, hvis forsyning med individuelle varmepumper er et realistisk scenarie.

I den foreliggende sag er der gjort gældende, at individuelle varmepumper i dele af de berørte områder muligvis ikke er realistiske pga. fredning, bygningernes fysiske udformning eller øvrige planmæssige begrænsninger. Disse forhold bør afdækkes nærmere for at sikre, at en afgørelse træffes på et tilstrækkeligt fyldestgørende grundlag.

Hvis det herefter konstateres/dokumenteres, at sådanne omstændigheder (dvs. fredning, bygningernes fysiske udformning eller øvrige planmæssige begrænsninger) forelægger for enkelte ejendomme, er det vores vurdering, at der *ikke* er en forpligtelse til at foretage yderligere analyser.

Hvis det derimod viser sig, at et større antal ejendomme ikke kan forsynes med individuelle varmepumper, giver det anledning til at overveje, om der skal gennemføres yderligere analyser med et andet/andre alternativscenarie(r). Hvis sådanne forhold forelægger for et større antal ejendomme, har det således efter vores vurdering følgende to konsekvenser:

1. Hvis det viser sig, at der stadig er et flertal af husstande, hvor varmepumper er realistiske, kan der udarbejdes differentierede løsninger, hvor disse delområder skifter status til individuel forsyning.
2. For de delområder, hvor individuelle varmepumper ikke er en reelt tilgængelig løsning, vil det være misvisende at anvende varmepumper som alternativ i den samfundsøkonomiske analyse. Kommunalbestyrelsen bør i stedet definere et andet/andre realistisk(e) alternativ(er), f.eks. fortsat naturgas, andre individuelle løsninger eller kollektive varmepumper, og gennemføre en ny analyse, hvor disse scenarier indgår.

I det omfang en sådan ny analyse, jf. punkt 2 ovenfor, viser, at fjernvarme fortsat er samfundsøkonomisk konkurrencedygtig i f.eks. visse afgrænsede delområder, vil der efter vores vurdering være et lovligt råderum til at fortsætte fjernvarmeudbygningen her, samtidig med at andre områder udlægges til individuel forsyning. Omvendt er det efter vores vurdering i strid med reglerne på området at begrunde en fortsat fjernvarmeudbygning i områder, hvor anvendelsen af varmepumper både er realistisk og samfundsøkonomisk klart bedre.



Peter Hedegaard Madsen  
Partner, advokat (H)