

ENERGIAFGIFTER OG VE-TILSKUD

Af chefkonsulent John Tang, analysechef Jesper Koch, senioranalytiker Nina Detlefsen

Overordnede principper

Afgifts- og tilskudssystemet skal tilrettelægges så det understøtter de samfundsøkonomiske, klima- og energimæssige anbefalede løsninger på vejen til en grøn omstilling. Dermed understøttes også det politiske mål om en fossilfri el- og varmeproduktion i 2035. Det betyder at incitamentsstrukturer skal tilrettelægges så de selskabsøkonomiske betingelser, inklusiv afgifter og tilskud, trækker i samme retning som samfundsøkonomien.

For at bibeholde lusten til at investere i energisystemet er det vigtigt, at omstillinger i afgifts- og tilskudssystemerne er langsigtede, hvilket skaber investeringssikkerhed for aktørerne.

De fiskale afgifter bør pålægges der, hvor de skaber mindst forvridding – både i befolkningen og mellem sektorer. Klima- og miljøbetingede afgifter bør pålægges der, hvor de giver størst effekt: på brændsler og forurening efter et "forurenere betaler" princip.

Hvad ønsker fjernvarmesektoren?

Fjernvarmeselskaberne leverer varme til forbrugere i konkurrence med individuelle opvarmningsformer. I de områder, hvor fjernvarme både energieffektivitet- og klimamæssigt er den samfundsmæssigt bedste løsning, bør fjernvarmen være konkurrencedygtig over for alternativer. Det betyder, at afgifts- og tilskudssystemet bør understøtte dette.

Pålægges fjernvarmeselskaber en samfundsopgave, som binder selskaberne til bestemte teknologier eller brændsler, må samfundet via afgifter og tilskud sørge for at fjernvarmeselskabernes konkurrenceevne består.

For at understøtte effektiv el- og varmeproduktion indførtes i 1990'erne et kraftvarmekrav til anlæg, der ligger i decentrale områder, som er forsynet med naturgas. Ligeledes er der krav om kraftvarme-produktion på affaldsfyrede anlæg, både i decentrale og centrale områder. For de centrale områder gælder yderligere, at der er krav om kraftvarmeproduktion for grundlastenheder. Det medførte, at en stor andel af elproduktionen for få år siden blev produceret via kraftvarmeproduktion.

Den store elproduktion fra vindmøller de senere år har betydet, at der fremover i stigende grad er brug for spidslast kraftvarmeanlæg med få årlige driftstimer og i mindre grad brug for grundlast kraftvarmeanlæg med mange driftstimer. Det betyder, at en væsentlig del af de decentrale kraftvarmeanlæg i dag er spidslastanlæg og har svært ved at være konkurrencedygtige på grund af det lave antal driftstimer. Så længe kraftvarmekravet består, og elpriserne har et niveau som i dag, er det

Principper

- Incitamentssystemet bør understøtte den grønne omstilling med udgangspunkt i samfundsøkonomi og miljø, hvor eksternaliteter er indregnet.
- Afgift- og tilskudssystemer bør tilrettelægges, så de sikrer en investeringslyst på lang sigt.
- Omlægning af incitamentssystemet skal skabe mindst mulig forvridding.

derfor nødvendigt, at der skal være afgifts- og tilskudsmæssige fordele for disse værker ved at producere varme sammen med el. Alternativt må kraftvarmekravet ophæves.

En særlig udfordring knytter sig til de store kraftvarmebyer, der planlægger en effektiv omstilling til et grønt energisystem. Der er mange steder taget beslutning om (og allerede iværksat) omstilling til biomassekraftvarme anlæg. På nuværende tidspunkt er varmepumper i de centrale områder ikke et alternativ, da de hidtil ikke har været tilladt at etablere. Hvis det fremover tillades, vil det betyde, at der er mindre behov for varme produceret ved hjælp af kraftvarme. Varmepumper vil, når først investeringen er foretaget, køre grundlast og også anvende el i perioder uden vind, men hvor priserne er tilstrækkelig lave. Dette taler for en langsigtet plan for overgang til varmepumper i de centrale områder. Desuden er investeringen i en biomassekraftvarmeanhed mange steder foretaget med forventning om et fremtidigt antal årlige driftstimer. Hvis dette grundlag ændres for hurtigt, vil det skabe et usikkert investeringsklima.

Kraftvarmekravet bør derfor ophæves trinvist. I første omgang for affaldsfyrede anlæg og for de gasbundne anlæg i decentrale områder.

Fjernvarmens fokusområder

- Konkurrenceforhold skal understøtte de langsigtede energi- og klimamål – både i forhold til individuel forsyning samt varmeproduktions-teknologierne imellem.
- Kompensation for brændselsbinding og/eller kraftvarmebinding.
- Respekt for biomasse kraftvarme i centrale områder men samtidig omstilling til varmepumper.
- PSO afgift og elafgift omlægges så der skabes de rette incitamenter for at anvende el til varme.
- Ledningstab for fjernvarmen afgiftsbelægges som for andre brancher.

Elproduktion er med de nuværende elpriser ikke driftsøkonomisk fornuftigt for hverken de affaldsfyrede anlæg eller de naturgasfyrede anlæg i decentrale områder. Under nuværende forhold ville der blive investeret massivt i biomassekedler i disse områder, hvis de får lov. Der skal derfor skabes incitament til at investere i varmepumper. Dog findes der steder, hvor der ikke kan skabes et fornuftigt grundlag for etablering af varmepumper. Her bør det tillades at etablere et biomassefyret alternativ.

For anlæg i centrale områder, som ikke er affaldsbaserede, bør kraftvarmekravet opretholdes svarende til elsystemets grundlastbehov. I takt med elsystemets vigende behov for grundlast, bør forbuddet mod store varmepumper i de centrale områder slækkes løbende, evt. ved en forsøgsordning nu og bortfald i 2025.

Ophæves brændselsbinding og kraftvarmekrav under nuværende skatte- og afgiftsregler, vil der komme en stor mængde biomassekedler. Spørgsmålet er, om det er samfundsøkonomisk den bedste omstilling til et VE-baseret energisystem. Derfor er ophævelsen af brændselsbinding og kraftvarmekrav nødt til at være koordineret med tiltag, som giver de rette incitamenter til at vælge de samfundsøkonomisk rigtige teknologier. Her tænkes på varmepumper, hvor der kan findes en kilde til disse. Vi foreslår derfor, at der ikke skal betales PSO-afgift (eller en tilsvarende reduktion af elafgiften) af den el som varmepumpen bruger, samt at første års produktion tæller som energibesparelse, lige som det også er tilfældet for solvarme.

Fjernvarme- og elsystemerne interagerer i dag på flere fronter, dels via kraftvarmeproduktion og dels ved at bruge el til produktion af varme. Dette bidrager til diversitet i vores energisystem som vi gerne vil bibeholde i fremtiden. En force i fjernvarmen er, at varmen kan lagres, og denne mulighed for lagring kan bidrage med fleksibilitet i elsystemet.

Fjernvarmesystemet bidrager i dag med spidslastkapacitet, som står til rådighed i mange timer men kun producerer i få timer. Systemet bidrager også til effektsituationen i spotmarkedet, bidrager med regulerkraft til balanceringen og endelig med primær reserve, som er med til at holde frekvensen på 50Hz. Disse ydelser skal værdisættes og betales af elsystemet i forhold til nytteværdi eller markedsværdi ligesom varmesystemet betaler markedsværdien for ydelser fra elsystemet.

Det er samfundsøkonomisk en god ide med samproduktion af køling og varme samt at udnytte VE-varme sammen med for eksempel en varmepumpe, og derfor bør afgifter indrettes så det selskabsøkonomisk også er en god ide. Vi foreslår derfor, at der laves en pro-rata deling af afgifter mellem køling og varme, samt at el-drevne varmepumper ikke skal betale PSO-afgift (eller en reduceret elafgift svarende hertil), idet de dels udnytter VE-varme og dels ofte er fleksible i den forstand, at de ikke belaster elsystemet, når det er presset, og priserne er høje.

Et afgifts- og tilskudssystem bør belønne effektivitet og straffe ineffektivitet bl.a. spild og tab. Derfor bør dobbeltbeskatning samt afgiftsgodtgørelser og tilskud som direkte eller indirekte belønner ineffektivitet undgås. Det vil sige, der bør ses på energisystemets samlede effektivitet og ikke på enkelte elementers effektivitet. I dag er det sådan, at der betales afgifter af al varme, som forlader værkerne – også det som tabes i nettet. Dette er principielt rigtigt, idet det alt andet lige skaber det største incitament til at reducere tab.

Imidlertid er det sådan, at tab alt andet lige vil være større i områder, hvor der er længere mellem husene end i centrale områder, hvor husene ligger tæt. Mange af disse områder har allerede optimeret deres net for at nedbringe tabene.

Principielt er der ikke forskel på om et tab sker før, i eller efter varmen bliver transporteret i nettet – det er stadig et tab.

Sammenlignelige energiformer, for eksempel el og varme, bør derfor betale sammenlignelige afgifter af den energi som medgår til transport af energien ud til forbrugerne. Da dette ikke er tilfældet i dag, er det forvriddende. Da man ikke vil/kan afgiftsbelægge alle energiformer, bør ingen afgiftsbelægges. Det vil sige, at fjernvarmen bør ikke betale afgifter af tab i nettet. Et afgiftssystem må med andre ord ikke være diskriminerende mellem forskellige aktører og energiformer eller føre til uligheder mellem forbrugerejede/offentlige, små/store etc.

Det bør kunne betale sig at udnytte overskudsvarme, som reelt er genanvendelse af procesvarme, i fjernvarmesystemet. Betydelige ressourcer går i dag tabt idet varmen bortledes til omgivelserne. Det nuværende afgiftssystem vanskeliggør en sådan genanvendelse. Der betales i dag en afgift, når restvarme udnyttes til opvarmning. Det er der et rationalt bag, da varmen ofte kommer fra en proces, hvor brændslet har været afgiftsfritaget og anvendes til at fortrænge afgiftsbelagt opvarmning. Imidlertid spiller krav om meget korte til tilbagebetalingstid på investeringer stærkt ind hvorved mange projekter med restvarme ikke bliver realiseret, men i stedet bliver kølet bort frem for at udnyttes. Ud fra ønsket om at belønne effektivitet vil det derfor være fornuftigt, at restvarme, som ikke udnyttes, bliver pålagt en afgift, der som minimum svarer til afgiften på det brændsel, der er brugt til at frembringe restvarmen.

Et sådant forslag vil dog forvride konkurrenceforholdet for industrien væsentligt, og er derfor ikke realistisk. For at fremme udnyttelse af ressourcerne i restvarme foreslår vi, at udnyttelse af overskudsvarme fritages for afgift i fem år.

Det er generelt en god ide at afgiftslægge eksternaliteter i forhold til den miljømæssige skadeseffekt. Dette er tilfældet for en lang række eksternaliteter som CO₂, NO_x og svovl. I vækststudspillet i maj 2015 foreslås en plan for ændring af CO₂-afgiften, så man på sigt ikke både skal købe kvoter og betale afgift alt afhængigt af, om man er kvoteomfattet eller ej. Man mangler dog at justere afgiftsbetalingen for de ikke-kvoteomfattede til et niveau som svarer til kvoteprisen. Dette bør gøres for eksempel en gang om året. Dernæst bør NO_x-afgiften sættes ned til det niveau, der svarer til den miljømæssige skadeseffekt, hvilket er 5-10 kr./kg ifølge lovforslag L 169, 2008. I dag betales 25 kroner per kilo NO_x.

En væsentlig eksternalitet, som i dag ikke er afgiftsbelagt, er partikler. Det har tidligere været konstateret at det ikke er muligt at indføre en partikelafgift, da den blev for svær at opkræve. Ved produktion af varme er det de individuelle løsninger som bidrager mest til partikelforurening. Vi foreslår derfor en skorstensafgift som svarer til den miljømæssige effekt af fyring i små biomasseenheder.

Hvad ønsker fjernvarmen?

Gradvis ophævelse af kraftvarmekravet:

- For affaldsfyrede anlæg bør kraftvarmekravet ophæves.
- For anlæg i gasbundne decentrale områder bør både brændselsbinding og kraftvarmekrav gradvist ophæves.
- For centrale områder bør kraftvarme kravet justeres i takt med elsystemets behov for grundlast.
- 10 årig forsøgsordning med demonstrationsanlæg i de store byer, som indeholder store varmepumper, herefter en generel tilladelse til store varmepumper.

Understøttelse af effektiv og fleksibel fjernvarmesektor:

- Reduktion af energiafgift og PSO-tarif for el brugt i afbrydelige varmepumper.
- Første års produktion på en varmepumpe tæller som energibesparelse.
- Udnyttelse af overskudsvarme fritages for afgift de første fem driftsår.

Afgiftsmæssige urimeligheder:

- CO₂-afgiften for ikke kvotebelagte aktører justeres i forhold til kvoteprisen.
- Ledningstab for fjernvarmenettet bør fritages for afgift.
- NO_x-afgiften bør reduceres til 5-10 kr/kg.
- Skorstensafgift for små biomassefyrede anlæg.