

Grøn Skattereform – Første delrapport om CO₂-afgift i industrien og energisektoren mv.

Af John Tang og Tine Skovlund, Dansk Fjernvarme

Ekspertgruppen for Grøn Skattereform har offentliggjort en række anbefalinger om en ny CO₂-beskatning af industrien mv., herunder også energisektoren.

Hvis der træffes politisk beslutning om hovedessensen af ekspertgruppen for Grøn Skattereforms anbefalinger, vil det komme til at betyde, at afgiftssystemet, som vi kender det i dag, kommer til at se markant anderledes ud.

Grundlæggende stiler ekspertgruppen efter, at det samlede afgiftsniveau i fjernvarmesektoren skal fastholdes på samme niveau, og at der skal ske en gradvis overgang til det nye system. Det nye system belønner i højere grad omstilling væk fra fossile brændsler. Anbefalingerne lægger desuden op til at støtte CO₂-fangst og -lagring i form af puljer til negative afgifter ved fangst og lagring af biogen CO₂ samt eventuelle ekstra puljer alt efter hvilken af de anbefalede modeller, der vælges.

Overordnet set bliver de foreslåede ordninger neutrale for naturgasanlæg men dyrere for kul- og olieanlæg. Denne konklusion holder kun for varmeproduktion alene, men ikke for elektricitetsproduktion, da afgifter på brændsler til elektricitetsproduktion øges. For affald kan forslagene medføre en generelt set lavere afgift, da den biogene del af affaldet beskattes mindre. Da det kan være i modstrid med de planer, der er for tilpasning af affaldskapaciteten og øget sortering, peges der ikke på en endelig model for affald, men det anbefales at lave yderligere undersøgelser. Varmeproduktion på biomassekedler og varmepumper bliver ikke berørt af omlægningen.

Fællestræk ved de tre modeller

Der er en række fællestræk ved de tre modeller, som ekspertgruppen anbefaler. Det drejer sig overordnet om:

- Omlægning af energiafgift og udvidelse til områder, der i dag er afgiftsfritaget
- Ensretning af afgiftsniveauer
- Tilskyndelse til negative udledninger (CCS)
- Nedslag for kvoteomfattede virksomheder
- Reduktion på 3,5 mio. ton CO₂

Der lægges *ikke* op til at afgiftsbelægge biomasse, hvorimod det anbefales, at bl.a. elproduktion baseret på fossile brændsler skal CO₂-beskattes – og ekspertgruppen nævner, at det er en forudsætning, at denne udvidelse kan indrettes, så det ikke strider imod reglerne i EU-energiebeskatningsdirektivet mv.

Dansk Fjernvarme finder det meget positivt, at ekspertgruppen følger vores anbefaling om ikke at afgiftsbelægge biomasse, som de ellers tidligere har nævnt som en mulighed i medierne. Omvendt risikerer elproducenter, der anvender fossile brændsler, at komme til at stå overfor et højere afgiftsniveau.

Energiafgiften omlægges gradvist til en CO₂-afgift, dvs. den sættes løbende ned tilsvarende stigningen i CO₂-afgiften i perioden 2025-2030. Det betyder, at en del af energiafgiften bevares for fjernvarme (rumvarme), da den nuværende energiafgift overstiger den foreslåede CO₂-afgift. Dette vil reducere kraftvarmefordelen, idet denne opnås på energiafgiften, men ikke på CO₂-afgiften.

Der lægges generelt op til et nedslag på 50 pct. af CO₂-afgiften for kvoteomfattede. At der ikke gives fuld nedsættelse for kvoteomkostninger, begrundes ekspertgruppen bl.a. med, at der tildeles gratiskvoter. Der gives i dag gratiskvoter til ca. 40 % af udledningerne i de kvoteomfattede anlæg. Dertil kommer, at omkostninger til kvotekøb tilfalder udenlandske aktører. Dog anbefales *ingen nedsættelse* for kvoteomfattet fossil varmeproduktion. Begrundelsen herfor er, at et nedslag for kvoteprisen isoleret set vil medføre en lempelse i forhold til den nuværende beskatning af

fossil varmeproduktion inden for kvotesektoren. Det betyder i praksis, at den nuværende dobbeltbeskatning af de kvoteomfattede fjernvarmeselskaber opretholdes, hvilket stiller dem dårligere end både de ikke-kvoteomfattede og de individuelle løsninger.

Det er Dansk Fjernvarmes anbefaling, at der ikke skal skelnes mellem kvotebelagte sektorer og ikke-kvotebelagte sektorer, så vi får ensartede afgifter og dermed også ensartede konkurrencevilkår mellem de forskellige energiteknologier.

Ekspertgruppen lægger op til, at der ved lagring af biogen CO₂ skal tildeles en negativ afgift (tilskud), hvilket skal tilskynde til fangst og lagring af biogen CO₂, som derigennem skaber negative udledninger. Dette er ligeledes en af Dansk Fjernvarme og Dansk Affaldsforenings centrale anbefalinger til ekspertgruppen.

Afgiftssatserne indføres gradvist fra 2025 til 2030 startende med 75 kr./ton for kvoteomfattede og 350 kr./ton for ikke-kvoteomfattede i 2025 med en lineær stigning frem til 2030.

Tre modeller og niveau for en kommende CO₂-afgift

Ekspertgruppen lægger tre modeller frem, som på forskellig vis afvejer hensyn mellem på den ene side samfundsøkonomi og på den anden side bl.a. nuværende erhvervsstruktur og risiko for lækage af CO₂-udledningen. De tre modeller opsummeres i nedenstående tabel.

	Model 1 Billigste reduktioner (laveste samfundsøkonomiske omkostninger)	Model 2 Delvis håndtering af lækage af CO ₂ -udledninger	Model 3 Yderligere håndtering af lækage af CO ₂ -udledninger
Afgift pr. ton CO ₂ i 2030	750 kr.	750 kr.	600 kr.
Afgift pr. ton CO ₂ i 2030 for kvoteomfattede virksomheder	375 kr. Derudover betales kvotepris på forventet 750 kr. i 2030	375 kr. Derudover betales kvotepris på forventet 750 kr. i 2030	225 kr. Derudover betales kvotepris på forventet 750 kr. i 2030
Afgift pr. ton CO ₂ i 2030 for virksomheder der arbejder med mineralogiske processer mv.	Samme afgiftsniveau som andre virksomheder i kvotesektoren	100 kr. Derudover betales kvotepris på forventet 750 kr. i 2030	100 kr. Derudover betales kvotepris på forventet 750 kr. i 2030
Tilskud til CO ₂ -fangst og lagring (CCS)	400 mio. kr.	1,1 mia. kr. (ekstra 0,7 mia. kr.)	1,4 mia. kr. (ekstra 1,0 mia. kr.)
CO ₂ -reduktion i 2025 og 2030	1 mio. ton CO ₂ i 2025 og 3,5 mio. ton CO ₂ i 2030	0,7 mio. ton CO ₂ i 2025 og 3,5 mio. ton CO ₂ i 2030	0,6 mio. ton CO ₂ i 2025 og 3,5 mio. ton CO ₂ i 2030
Negative reduktioner fra CO ₂ -fangst og lagring (CCS) i 2030	0,7 mio. ton af de 3,5 mio. ton CO ₂ i 2030 (20 pct.)	1,7 mio. ton af de 3,5 mio. ton CO ₂ i 2030 (48,5 pct.)	2,0 mio. ton af de 3,5 mio. ton CO ₂ i 2030 (57,1 pct.)
Andel af reduktioner fra omstilling, der ikke påvirker produktionsomfang	47 pct.	70 pct.	75 pct.

Kilde: Fremlagte oplysninger i Ekspertgruppen for Grøn Skattereforms Første delrapport (2022)

De tre modeller forekommer forholdsvis ens set fra et fjernvarmesynspunkt. Generelt er Dansk Fjernvarme positive overfor de fremlagte modeller, og det er ønskeligt, at der hurtigt træffes beslutning om et nyt CO₂-afgiftssystem, så der skabes klare rammer for fjernvarmeselskaberne.

Dansk Fjernvarme mener, at der er brug for en forenkling af det nuværende afgiftssystem og en omlægning til et system, hvor det i højere grad belønnes at reducere udledninger og skabe negative udledninger. Det optimale vil være, at fjernvarmeselskaberne i fremtiden alene har en bred og ensartet CO₂-afgift at forholde sig til. Det kræver optimalt set en *fuld* omlægning af energiafgifterne, hvor der heller ikke skelnes mellem kvotebelagte sektorer og ikke-kvotebelagte sektorer. Under de forudsætninger kunne vi godt have ønsket os en endnu højere afgift, for yderligere at sætte tempoet i vejret i forhold til især CO₂-fangst.

Dansk Fjernvarme mener, at det er positivt, at der både lægges op til en pulje til negative afgifter ved lagring af biogen CO₂, men også en eventuel yderligere pulje til støtte af fangst og lagring af CO₂ (CCS) i model 2 og 3. Det kan bidrage til at skabe de nødvendige incitamenter til CCS. Som det fremgår af tabellen ovenfor spiller negative udledninger via lagring af biogen CO₂ en væsentlig og afgørende rolle i at nå målet om samlede reduktioner på 3,5 mio. ton CO₂ i 2030.

Afgiftsbelægning af fjernvarmesektoren

Forslagene opretholder i det store hele de incitamenter, der er i dag til at omstille fjernvarmesektoren fra fossile brændsler til vedvarende kilder, og øger også tilskyndelsen hertil.

Rumvarmeafgiften omfatter i dag alle afgifter af fossile brændsler til varmeproduktion, dvs. naturgas, kul, olie og affald. Der er væsentlige forskelle på afgiftsbelægningen for de nævnte brændsler. Ekspertgruppen lægger til grund, at affald udgør langt det største fossile energiforbrug i 2030, samt at naturgas og en meget begrænset mængde olie udgør den resterende andel.

Ekspertgruppen anbefaler en delvis omlægning af rumvarmeafgiften til CO₂-afgift, således at det samlede afgiftsniveau pr. ton CO₂ fremadrettet er uændret for naturgas til rumvarme. Den model vil ifølge ekspertgruppen medføre ændrede samlede afgifter (summen af energiafgifter og CO₂-afgift) for øvrige brændsler end naturgas og vil indebære, at den samlede afgiftsbelastning i 2030 i gennemsnit stiger med ca. 50 kr. pr. ton CO₂ sammenlignet med det eksisterende afgiftssystem og de satser, der – uden en omlægning – ville være gældende i 2030.

Det er Dansk Fjernvarmes vurdering, at denne sammenligning alene er relevant, såfremt selskaberne ikke omlægger væk fra fossile brændsler. Dog skal det sikres, at fjernvarmeselskaberne i overgangsperioden står overfor et rimeligt afgiftsniveau sammenlignet med det gældende afgiftssystem. I sammenligningen indgår ikke det forhold, at hovedparten af de fossile brændsler i fjernvarmesektoren anvendes i kraftvarmeanlæg, og at de øgede afgifter på brændsler til elektricitet kan blive overvæltet på rumvarmebrugere, såfremt fjernvarmeselskabet ikke har alternative varmeproduktionsmuligheder.

Den øgede afgift på fossile brændsler til elektricitetsfremstilling vil givetvis medføre udfasning af flere fossile kraftvarmeanlæg på naturgas. Men da elsystemet har behov for spidslastkapacitet, når vinden ikke blæser, solen ikke skinner og der mangler vand i de nordiske vandmagasiner, vil mange af de naturgasbaserede kraftvarmeanlæg blive stående af forsyningsmæssige årsager som spidslastanlæg til elsystemet. En højere afgift på brændsler til elektricitet vil hæve den marginale elpris. Anlæggene vil opkræve for at producere elektricitet. Spørgsmålet er, om prisen vil være konkurrencedygtig med udenlandske kul- eller naturgas kondensanlæg. Hvis ikke lukker de danske anlæg, og elforsyningssikkerheden vil blive truet i Danmark. Ydermere vil den forventede klimaeffekt udeblive globalt set. Hvis prisen er konkurrencedygtig, fordi der ikke findes udenlandske anlæg eller kapacitet, som er billigere, vil det medføre høje elpriser i Danmark, som elforbrugere må betale. Det er fint i forhold til elforsyningssikkerhed, men også her udebliver den forventede klimaeffekt – anlæggene vil fortsætte på naturgas.

Løsningen på dette dilemma ville være at anvende biogas uden afgifter til spidslast kraftvarmeanlæggene. Dette er dog ikke muligt, idet al gas fra gassystemet beskattes ens, uanset om det er biogas eller naturgas. Der lægges ikke med anbefalingerne op til at ændre denne praksis.

For affald kan forslagene medføre en generelt set lavere afgift, da den biogene del af affaldet beskattes mindre. Det kan være i modstrid med de planer, der er for tilpasning af affaldskapaciteten og øget sortering, hvorfor der ikke peges på en endelig model for affald, men anbefales at lave yderligere undersøgelser.

Dansk Fjernvarme mener, at "*Klimaplan for en grøn omstilling og cirkulær økonomi*" bør genbesøges og genforhandles, således at affaldssektorens muligheder for at fange og lagre CO₂ indgår i målsætningerne.

Energiudnyttelse og efterfølgende fangst, udnyttelse eller lagring af biogent CO₂ fra uundgåelige restaffald bør stå højt på regeringens ønskeliste, fordi affaldsenergien har flest årlige driftstimer og derfor også er billigste område for CO₂-fangst. Fordi der er brug for kulstoffet til at fremstille brændsler i fremtiden, og fordi lagring af den fangede biogene CO₂ kan modvirke det øgede CO₂-indhold i atmosfæren. Det bør overvejes, om energiudnyttelse af biogent affald med efterfølgende CO₂-fangst bør sidestilles med genanvendelse, idet den resulterende klimabelastning samlet kan være lavere pga. højere effektivitet og større fortrængning.

Ekspertgruppen anbefaler, at konsekvenser af en række kommende tiltag på affaldsområdet undersøges særskilt, før der kan tages stilling til en omlægning af rumvarmeafgifterne på affaldsområdet. Det gælder tiltag iht. EU-forpligtelser, kapacitetstilpasning, import, udsortering og genanvendelsesmål.

Ekspertgruppen har oprindeligt fået til opgave også at inddrage overskudsvarme og udfasning af kul i deres analyse. De noterer i deres rapport, at de nye regler på overskudsvarmeområdet tages til efterretning samt at de lægger til grund, at det ikke er nødvendigt at belyse yderligere tiltag i forhold til den allerede forventede udfasning af kul senest i 2028.

Proces

Delrapporten danner grundlag for en kommende politisk beslutningsproces, som ud fra regeringens udmeldinger må forventes at finde sted i 2022. Dog foreligger ekspertgruppens endelige rapport indeholdende anbefalinger om CO₂-beskatning af landbruget og vejtransport først senere i år, men der er lagt op til, at de politiske forhandlinger igangsættes allerede på baggrund af første delrapport.

Det er således i sidste ende et politisk valg, hvordan de forskellige hensyn, som opridses i rapporten, vil blive vægtet, og hvordan et kommende CO₂-afgiftssystem indrettes.

Dansk Fjernvarme etablerede i forsommeren 2021 sammen med Dansk Affaldsforening en Følgegruppe for Grøn Skattereform bestående af repræsentanter fra en række medlemmer af de to foreninger. Dansk Fjernvarme er nu i gang med at gennemgå detaljerne i rapporten, således at der kan gives det bedst mulige indspil til de forestående politiske forhandlinger. Følgegruppens input medtages også i dette arbejde.

Bemærkninger til rapportens anbefalinger er velkomne, og kan sendes til:

Økonomisk konsulent Tine Skovlund: ts@danskfjernvarme.dk.