

Energistyrelsen
Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

Side 1/6

28. februar 2022

Vedr. journalnummer 2021-18717

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

Dansk Fjernvarmes svar på høring vedr. hjemmel til etablering af CO₂-fangstanlæg på kommunale el- og varmeproduktionsanlæg

Dansk Fjernvarme takker for muligheden for at afgive høringssvar til *'forslag til bekendtgørelse om kommuners deltagelse i anden virksomhed, som har nær tilknytning til deres hovedvirksomhed efter varmeforsyningsloven'* samt *'ændringsbekendtgørelse til bekendtgørelse om kommuners og Energinet.dk's deltagelse i anden virksomhed, som har nær tilknytning til deres hovedvirksomhed efter elforsyningsloven'*.

Dansk Fjernvarme støtter op om udviklingen af hele værdikæden for fangst-, transport-, lagring og -anvendelse af CO₂ (CCUS), herunder hensigten om at give kommuner og kommunalt ejede virksomheder hjemmel til at eje og drive CO₂-fangstanlæg på el- og varmeproduktionsanlæg, herunder affaldsforbrændings- og biomasseanlæg.

Dansk Fjernvarme er brancheorganisation for den danske fjernvarmesektor, herunder størstedelen af de danske kraftvarmeanlæg og affaldsenergianlæg. En lang række af medlemmerne i Dansk Fjernvarme er meget interesserede i at etablere CO₂-fangst, men inden vi for alvor kan få gang i udviklingen, skal rammevilkårene og spørgsmål om hjemmel afklares.

Ambitiøse mål for CO₂-fangst forudsætter, at det er en del af hovedvirksomheden

Det er Dansk Fjernvarmes opfattelse, at vi bør være ambitiøse mht. omfanget af CO₂-fangst i Danmark. Vi skal derfor sørge for rammebetingelser, som netop kan understøtte, at det i praksis bliver muligt at etablere CO₂-fangst for alle de selskaber, hvor det giver økonomisk og klimamæssig mening, så vi kan nå de danske klimaambitioner frem mod 2050. Vores opfattelse herom flugter helt med de ambitioner og vurderinger, der fremgår af Klimarådets netop offentliggjorte statusrapport fra 25. februar 2022.

Efter vores opfattelse er det således afgørende, at alle de selskaber, hvor det kan give mening at etablere CO₂-fangst, også får mulighed for at gøre det. Det vil efter vores opfattelse ikke kunne ske med den foreslåede model, som heller ikke vil kunne sikre de rette incitamenter til at investere i CO₂-fangst.

Dansk Fjernvarme er overordnet positiv overfor hensigten med de to bekendtgørelser, der skal sikre, at kommunale aktører får en klar hjemmel til at etablere og drive CO₂-fangstanlæg på affaldsforbrændings- og biomasseanlæg. Efter vores opfattelse er det dog afgørende, at det sker som en del hovedvirksomheden, når der er tale om CO₂-fangst fra kommunale affaldsenergi- og kraftvarmeanlæg. Det skyldes særligt følgende væsentlige udfordringer med den foreslåede model, som uddybes i det følgende.

1. Den foreslåede model sikrer ikke de rette incitamenter til fangst, lagring og anvendelse af CO₂, da sparede afgifter og kvoter (samt evt. negative afgifter/tilskud) ikke kan bidrage til finansiering af CO₂-fangst.
2. Det økonomiske og arbejdsmæssige omfang forbundet med CCS forventes at blive meget stort – bestemmelsen om, at tilknyttet virksomhed som udgangspunkt ikke må overstige 50% af omsætningen i hovedvirksomheden kan derfor blive en udfordring.
3. Den foreslåede model udelukker muligheden for kommunal garantistillelse og adgang til KommuneKredit.
4. Det juridiske grundlag for CO₂-fangst som tilknyttet aktivitet er usikkert.

Nedenfor følger uddybende kommentarer til punkt 1-4 ovenfor.

Ad 1) Modellen for hjemmel skal sikre de rette incitamenter til CO₂-fangst

Rammevilkårene skal sikre de rette incitamenter til fangst, lagring og anvendelse af CO₂. En stor del af finansieringen af CO₂-fangstanlæg bør på sigt komme fra en grøn skattereform, hvor prisen på udledning af fossil CO₂ ensortes på tværs af sektorer, mens der samtidig gives negativ afgift ved negative emissioner. Her er det væsentligt, at incitamenterne mærkes i hovedvirksomheden, således at det bliver muligt og fordelagtigt at investere i CO₂-fangst.

Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse bør rammebetingelserne sikre, at selskaberne får de rette incitamenter til valget mellem følgende:

- 1) Fortsætte med en CO₂-udledende teknologi og betale eventuelle afgifter og kvoter ved udledningen.
- 2) Fortsætte med den CO₂-udledende teknologi, men etablere CO₂-fangst for derved at spare omkostninger til afgifter og kvoter samt modtage evt. tilskud eller anden betaling for salg af biogen CO₂ til produktion af grønne brændsler eller salg af certifikater for negative emissioner.
- 3) Skifte til VE-teknologi, hvor selskaberne slipper for afgifter og kvoter.

Rammebetingelserne for CO₂-fangst skal derfor gøre både mulighed 2) og 3) mere attraktivt end mulighed 1). Det kan efter vores opfattelse bedst opnås, hvis CO₂-fangsten er en del af selskabernes hovedaktivitet, og at selskaberne ved investeringsbeslutninger mht. hovedaktiviteten netop skal foretage valget mellem disse muligheder.

Når der etableres et CO₂-fangstanlæg på et kraftvarme- eller affaldsenergianlæg, så vil det medføre nogle omkostninger til etablering og drift af anlægget. Til gengæld vil det medføre, at CO₂-udledningen reduceres, hvilket resulterer i sparede afgifter og CO₂-kvoter (og muligvis tilskud gennem negative afgifter). Omkostninger til afgifter og CO₂-kvoter må gerne indregnes i varmepris og affaldstakst (og en besparelse her vil derfor komme til udtryk i begge), men det er usikkert, hvorvidt omkostningerne til at opnå denne besparelse (omkostninger til CCS) kan indregnes i hhv. varmepris og affaldstakst. Det vil være nødvendigt at sikre dette, da værdien ved sparede afgifter (og negative afgifter/tilskud) og kvoter naturligvis bør være en del af det økonomiske incitament, der driver investeringer i CO₂-fangst.

Når omkostninger til afgifter og CO₂-kvoter ifm. med en hovedaktivitet gerne må indregnes i varmeprisen og affaldstaksten, bør det selvfølgelig også være muligt at investere i CO₂-fangst indenfor hovedaktiviteten, når det kan betale sig og dermed give lavere forbrugerpriser.

Hvis man ikke sikrer muligheden for, at omkostninger til sparede afgifter og kvoter kan indregnes i varmeprisen og affaldstaksten, så vil det de facto kun være de anlæg, der modtager tilskud fra CCUS puljen til dækning af omkostningerne, der kan etablere CO₂-fangst. Men selv i dette tilfælde vil der være en udfordring i, at hovedvirksomheden opnår en besparelse på afgifter og kvoter, som i princippet har været gratis for hovedvirksomheden, da omkostningerne ikke kan indregnes.

Ad 2) Det økonomiske omfang forbundet med CCS vil med høj sandsynlighed overstige 50% af hovedvirksomhedens omsætning

Det følger af hhv. § 1, stk. 3 i udkast til *bekendtgørelse om kommuners deltagelse i anden virksomhed, som har nær tilknytning til virksomhed efter varmemforsyningsloven* og § 1, stk. 1 i udkast til *bekendtgørelse om kommuners og Energinet.dk's deltagelse i anden virksomhed, som har nær tilknytning til deres hovedvirksomhed efter elforsyningsloven*, at den tilknyttede virksomhed skal have et væsentligt mindre arbejdsmæssigt og økonomisk omfang end den tilsvarende hovedvirksomhed, der som udgangspunkt ikke må overstige halvdelen af omsætningen for denne (hovedvirksomheden).

Hensigten med en sådan bestemmelse er som udgangspunkt fornuftig, men Dansk Fjernvarme vurderer, at bestemmelsen vil være en hindring for etablering af CO₂-fangst på kommunale anlæg. Det skyldes, at det økonomiske omfang forbundet med investering og drift af CO₂-fangstanlæg samt efterfølgende transport og lagring forventes at blive meget stort og med høj sandsynlighed vil overstige grænsen på halvdelen af hovedvirksomhedens omsætning.

Ovenstående pointe kan illustreres med et simpelt regnestykke, hvor vi antager, at det økonomiske omfang af CO₂-fangst for et givent anlæg kan beregnes som den værdi, som samfundet til enhver tid sætter på CO₂-udledning ganget med den mængde CO₂, som selskabet fanger og efterfølgende lagrer (eller anvender). Hvis vi som eksempel på samfundets værdisætning af CO₂ anvender en pris på 750 kr. per ton¹, så vil det økonomiske omfang for et selskab, der fanger 500.000 ton CO₂ om året være 375 mio. kr.

Hvis man laver dette regnestykke for hvert enkelt kommunalt selskab, der potentielt vil fange CO₂, og sammenligner med selskabets² årlige omsætning, så vil man med høj sandsynlighed få et resultat, der ligger over grænsen på 50% af hovedvirksomhedens omsætning. Regnestykket kan naturligvis også laves for både højere og lavere priser på CO₂. En højere pris på f.eks. 1200-1500 kr. per ton (som foreslået af en række eksperter) vil blot forstærke problemet. Ligeledes har vi i ovenstående ikke taget højde for eventuelle tilskud ved negative emissioner, samt at driften af et CO₂-fangstanlæg vil medføre en reduceret elproduktion på kraftvarmeværket, hvilket sænker hovedvirksomhedens omsætning og yderligere bidrager til problemet med at kunne opfylde betingelsen.

Det vil naturligvis være uhensigtsmæssigt af hensyn til både potentialet for at CCS kan bidrage til CO₂-reduktioner, samfundsøkonomien i opnåelse af CO₂-reduktioner, konkurrence ifbm. udbud af CCUS puljen m.v., hvis denne bestemmelse resulterer i, at de kommunale affaldsenergi- og biomasseanlæg ikke kan etablere CO₂-fangst.

Dansk Fjernvarme anbefaler derfor, at CO₂-fangst kan drives som en del af hovedvirksomheden.

Ad 3) Den foreslåede model udelukker muligheden for kommunal garantistillelse og adgang til KommuneKredit

Det er afgørende for alle selskaber, der ønsker at investere i CO₂-fangst, at de kan optage lån til finansieringen af investeringen. For kommunale selskaber har en forudsætning for det typisk været, at det kan ske med kommunegarantier og med lån i KommuneKredit.

Hvis der som foreslået sættes krav om, at det skal foregå som tilknyttet aktivitet på kommercielle vilkår i selskaber med begrænset ansvar, vil det ikke være muligt at stille kommunegarantier. Dermed vil det heller ikke være muligt for de kommunalt ejede forsyningsvirksomheder at optage lån i KommuneKredit.

¹ 750 kr. per ton svarer nogenlunde til den nuværende kvotepris og niveauet for den CO₂-afgift, som ekspertgruppen, som skal komme med input til en ensartet CO₂-afgift som en del af en grøn skattereform, har foreslået i deres [første delrapport](#).

² Her er det væsentligt at være opmærksom på, hvilken del af det samlede selskab, der juridisk skal betragtes som 'hovedvirksomheden'.

Konsekvensen af det vil være, at kommunalt ejede forsyningsvirksomheder, der ønsker at etablere et CO₂-fangstanlæg, vil være udelukket fra adgang til den billigst mulige lånefinansiering.

Desuden må det formentligt for affaldsenergianlæg forventes at være umuligt at optage lån på kommercielle markeder, når affaldsenergianlæggene pt. er stillet i udsigt, at der skal indføres en konkurrencemodel, som skal få 30 pct. af anlæggene til at lukke. Uden garantistillelse kan kommercielle långivere ikke forventes at ville foretage udlån med udsigt til denne risiko.

Efter vores opfattelse var det ikke hensigten med den politiske aftale på denne måde i praksis at udelukke alle kommunalt ejede CO₂-fangstanlæg – undtagen de anlæg der kan opnå et statsligt tilskud som del af CCUS-puljen – fra at opnå favorabel lånefinansiering eller lånefinansiering i det hele taget.

Det er i øvrigt heller ikke hensigten med statsstøttere reglerne, idet EU-statsstøttere reglerne netop er blevet ændret for bl.a. at give mulighed for at støtte sådanne investeringer i CO₂-fangst. Denne virkning vil således alene være en følge af de nye danske regler, som foreslås i denne høring.

Efter vores opfattelse er det afgørende, at lovgivningen reelt understøtter muligheden for etablering af CO₂-fangst, og vi anbefaler derfor som nævnt, at CO₂-fangst kan etableres og drives som en del af hovedvirksomheden under de samme vilkår, der gælder for hovedvirksomheden i øvrigt.

Ad 4) Det juridiske grundlag for CO₂-fangst som tilknyttet aktivitet er usikkert

Efter vores opfattelse er det tvivlsomt, at det var formålet med den bemyndigelse, der er i varmeforsyningslovens § 2 g, stk. 1, til, at ministeren kan fastsætte nærmere regler om kriterierne for kommuners varetagelse af varmeforsyningsvirksomhed, tilknyttet virksomhed og garantistillelse, at den kunne anvendes på den måde, der er lagt op til i udkastet til bekendtgørelse, og som vil kunne have vidtrækkende konsekvenser ift. muligheder for at kunne etablere CO₂-fangst i praksis.

Vi har i den forbindelse opfattet tilknyttede aktiviteter som aktiviteter, der på en eller anden måde udspringer af hovedaktiviteten, og som herefter vil kunne bruges i anden sammenhæng. Eksempler på det kan være anvendelse af overskydende kapacitet eller viden fra hovedvirksomheden. CO₂-fangst har en helt anden karakter end det, og vil potentialet endda kunne ende med at blive en forudsætning for at udføre hovedvirksomheden på fx affaldsenergianlæg.

Øvrige bemærkninger

Grundlæggende mener Dansk Fjernvarme, at CO₂-fangst har potentiale til at blive et meget omfangsrigt forretningsområde for både private og offentlige aktører, der meget vel kan vise sig at være af en sådan karakter, at det vil være fordelagtigt, hvis området får sin

egen lovgivning. Set i forhold til den meget pressede tidsplan for første udmøntning af CCUS-puljen anerkender vi dog, at der er behov for en hurtigere implementering af den nødvendige lovgivning, således at kommunale aktører har mulighed for at deltage i det første udbud og bidrage til at sikre CO₂-reduktioner gennem CCS til de lavest mulige omkostninger.

Det er desuden væsentligt, at det ikke kun er anlæg, der får støtte fra CCUS-puljen, der kan etablere CO₂-fangst, men at der er bred mulighed for investeringer i CO₂-fangst på tværs af den danske energi- og industrisektor.

Dansk Fjernvarme vil gerne gøre opmærksom på, at rammevilkårene for CO₂-fangst bør kunne favne en række forskellige modeller for selskabsstrukturer, ejerskab m.v. ift. CO₂-fangst på kommunale anlæg. Hvor det for nogle aktører vil være relevant, at CO₂-fangst-aktiviteten holdes på egne hænder, så vil det muligvis for andre aktører være mere attraktivt, at etablering og drift af CO₂-fangstanlægget forestås af en kommerciel tredjepart. Det er væsentligt, at lovgivningen sikrer muligheden for dette, herunder hvad angår omkostningsfordelingen nævnt under punkt 2 ovenfor. I tilfældet, hvor en tredjepart ejer og driver CO₂-fangstanlægget, vil der de facto være tale om, at tredjeparten leverer en 'røg-gasrensningsservice' til det kommunale selskab. I denne situation skal det kommunale kraftvarme- eller affaldsenergianlæg have mulighed for, gennem en fornuftig omkostningsfordeling, at betale for denne service, således at der er sammenhæng mellem omkostninger til CO₂-fangst og det kommunale selskabs sparede kvoter og afgifter.

Dansk Fjernvarme mener generelt, at CO₂-fangst vil være at betragte som en fysisk integreret del af det samlede kraftvarme- eller affaldsenergianlæg. Dertil kommer, at rensning af røggassen for CO₂ minder om øvrige installationer på kraftvarmeværker, der reducerer miljøpåvirkningen, som for eksempel afsvovling og rensning af røggassen for NO_x. På basis af dette vil det give mening, at CO₂-fangst som udgangspunkt ses som en integreret del af virksomheden både fysisk og juridisk.

Herudover bemærkes, at det i høringsbrevet er anført, at "bekendtgørelsen [således oplyster] udtømmende kommuners lovlige tilknyttede virksomhed". Af bekendtgørelsens § 2 fremgår imidlertid, at "en kommune kan, under iagttagelse af betingelserne i § 1, blandt andet deltage i følgende tilknyttede virksomhed til virksomhed, jf. § 2b, stk. 1, i lov om varmeforsyning".

Vi står til rådighed for spørgsmål eller uddybende kommentarer.

Med venlig hilsen

Dansk Fjernvarme
Jannick Hauschildt Buhl
Chefkonsulent
jhb@danskfjernvarme.dk
+45 28 69 36 06