

NOTAT

21. juni 2011
J.nr. 3401/1001-3189
Ref. JMOE/dbt

Fremme omlægning til biomasse på de store kraftvarmeværker gennem ændret prisbestemmelser

Baggrund

En øget anvendelse af biomasse i energiforsyningen er et vigtigt og billigt instrument til at øge brugen af vedvarende energi i det danske energisystem. Biomasse er samtidig en vedvarende energikilde, der ligesom fossile brændsler kan lagres. I det danske energisystem, hvor en stadig stigende del af energien kommer fra vindkraft, der ikke kan reguleres, er anvendelse af biomasse derfor også centralt for at sikre et stabilt energisystem.

Biomasse kan relativt enkelt erstatte kul på de store kraftværker. I Danmark bliver der i dag brugt omkring 7 mio. ton kul til el- og varmeproduktion. En stor del af kullet bruges på kraftvarmeværkerne i de store byer. Regeringen vil understøtte en reduktion af kulforbruget i byerne og vil derfor give økonomisk incitament for energiproducenterne til at skifte fra kul til biomasse på de store kraftvarmeværker.

Kraftvarmeværkerne (samproduktion af el og varme) skal i dag sætte en pris på varmen, der svarer til de omkostninger, der er forbundet med at producere den (det såkaldte ”hvile-i-sig-selv-princip”). Dette sker for at beskytte forbrugerne mod, at de enkelte værker opkræver urimelige priser.

Der er i dag ingen afgift på biomasse til varmeproduktion, mens der er afgift på kul og naturgas til varmeproduktion. Når værkerne skifter fra fossile brændsler til biomasse, sparer de derfor afgifter. Med hvile-i-sig-selv-reguleringen kommer denne afgiftsbesparelse kun varmeforbrugerne – og ikke værkerne – til gode i form af lavere priser.

Dermed har kraftvarmeproducenterne ikke et tilstrækkeligt incitament til at skifte til biomasse.

Forslag

Regeringen foreslår at ændre lovgivningen, således at kraftvarmeværker med en elkapacitet på over 25 MW kan indgå en frivillig aftale med varmeaftagerne (de lokale fjernvarmeselskaber) om at fastsætte en anden pris end den omkostningsbestemte.

Herved får el- og varmeproducenter og de lokale fjernvarmeselskaber (på vegne af forbrugerne) mulighed for at indgå frivillige varmekontrakter, hvor varmeprisen fastsættes efter en forhandling. Herved kan den afgiftsmæssige fordel ved biomassebaseret varmeproduktion deles mellem de to parter.

Muligheden for at dele den afgiftsmæssige fordel ved omlægningen til biomasse vil gøre investeringerne i sådanne omlægninger mere rentable og giver de store værker et større incitament til at omstille sig til biomasse, mens varmeaftagerne får grøn varme.

Varmeprisen og brændselsskiftet vil således afhænge af en aftale mellem varmeaftager og varmeproducent. Det må forventes, at varmeaftagerne kun vil indgå en frivillig aftale, hvis den samlet set er fornuftig i forhold til i dag. Varmeaftagerne kan altid falde tilbage på den omkostningsbaserede pris, hvis parterne ikke bliver enige. Heri ligger en fortsat beskyttelse af varmekontraktbrugerens stilling. Samtidig er der en vis konkurrence mellem varmeproducenterne i de større byer, hvilket ligeledes stiller varmeaftagerne i en gunstig forhandlingsposition.

Producenter, kommuner og varmetransmissionsselskaber i de større byer har efterspurgt dette tiltag. De store kraftvarmeværker vurderer, at den nuværende regulering ikke giver tilstrækkeligt incitament til at foretage de nødvendige investeringer i en omstilling til biomasse. På varmeaftagersider har de store varmetransmissionsselskaber omkring de større byer meddelt, at de er indstillede på at afgive noget af afgiftsfordelen på varmesiden for at få biomassebaseret varme.

Der er indledt forhandlinger af varmekontrakter i flere af de større byer, hvor denne model bl.a. drøftes. Kontraktperioden har hidtil typisk været 15 år. Status quo må forventes at bevare en væsentlig andel kul- og naturgasfyring i de store byer.

Effektvurdering

Det samlede årlige forbrug af biomasse i kraftvarmesektoren udgør i dag ca. 37 PJ. Forslaget forventes sammen med den øvrigt forventede udvikling i sektoren at føre til, at anvendelsen af biomasse er omtrent fordoblet i 2020. Forslaget forventes herudover at føre til en yderligere forøgelse af VE-andelen med ca. 1,2 pct. point i 2020 i forhold til hidtidige forventninger.

Energistrategi 2050 indeholder et forslag om en forsyningssikkerhedsafgift på alle brændsler til rumvarme. Ved indførelsen af en sådan afgift vil anvendelse af biomasse til varme ikke længere være afgiftsfritaget, men der vil fortsat være en betydelig afgiftsmæssig fordel ved et skifte fra fossile brændsler til biomasse til varmeproduktion.

Med indførelsen af forsyningssikkerhedsafgiften sikres det, at en del af indtjeningsmuligheden fra afgiftsfritagelsen, som opstår som følge af afløftningen af hvile-i-sig-selv-reguleringen, tilfalder statskassen. Afgiftsfordelen for biomasse vil således blive delt mellem varmetransmissionsselskaberne (forbrugerne), producenter og - med forsyningssikkerhedsafgiften - staten. Mens statens andel er sikker, er det vanskeligt at forudsige fordelingen mellem producenter og de kommunale varmetransmissionsselskaber, som forhandler på vegne af forbrugerne. Varmetransmissionsselskaberne vil dog kunne kræve den nuværende pris, hvorfor prisen ikke forventes at stige. Producenternes indtjening vil afhænge af denne forhandling og internationale brændselspriser i øvrigt. Det er vanskeligt at forudsige, hvordan forslaget om at dele den afgiftsmæssige fordel ved biomasse i kraftvarmeproduktionen vil påvirke dem, som producerer biomassen. Det vil bl.a. afhænge af de kommercielle aftaler om brændselsindkøb, som indgås mellem kraftvarmeværkerne og biomasseleverandørerne. Prissætningen i sådanne aftaler må forventes at være styret af udbud og efterspørgsel efter biomasse på de nationale og internationale markeder.