

NOTAT

22. juni 2011

J.nr.

Ref. mis

Om nettofordelsmodellen og betydningen af afgift på biomasse til varmeproduktion

Dette notat beskriver effekten af nettofordelsmodellen, herunder en vurdering af hvilken effekt den foreslåede forsyningssikkerhedsafgift, hvor biomasse får en højere afgiftsstigning end fossile brændsler har på effekten.

Nettofordelsmodellen

Ved skift fra fossile brændsler til biomasse sparer kraftværkerne afgift på varmeproduktionen og med de gældende regler kommer denne afgiftsbesparelse fuldt ud varmekonsumterne – ikke værkerne – til gode i form af lavere priser som følge af hvile-i-sig-selv-princippet.

For kraftvarmeværkerne er det derfor i dag rentabiliteten i anvendelse af biomasse til elproduktion, der afgør deres brændselsvalg. Dog vil den del af omkostningen til ombygning af et kraftvarmeværk som kan henføres varmeproduktionen kunne indregnes i den omkostningsbaserede pris.

I energifremskrivningen, hvor der ikke indgår tiltag fra Energinet 2050 forventes biomasseanvendelsen i kraftværkerne at stige med ca. 25 PJ frem mod 2020. Denne stigning er følsom overfor ændringer i de anvendte prisforudsætninger for kul, CO₂ og biomasse samt konkrete valg på store værker.

Regeringen foreslår at ændre lovgivningen, således at kraftvarmeværker med en elkapacitet på over 25 MW kan indgå en frivillig aftale med varmeafkøberne om at fastsætte en anden pris end den omkostningsbestemte. Varmeafkøberne kan dog altid falde tilbage på den omkostningsbaserede pris, hvis parterne ikke bliver enige. Heri ligger en fortsat beskyttelse af varmekonsumternes stilling.

Med nettofordelsmodellen får de store værker således yderligere incitament til at omstille til biomasse. Hermed forventes det samlede årlige forbrug af biomasse i kraftvarmesektoren, som i dag udgør ca. 35 PJ omtrent fordoblet i 2020.

Effekten af nettofordelsmodellen bliver dermed ca. 10 PJ i 2020. Denne ekstra biomasseanvendelse kan primært henføres til at flere værker forventes at ville omlægge til (delvis) biomassefyring. Vurderingen medtager effekten af de afgifter der er anvist til finansiering af energistrategien.

Uden indregning af effekten af den differentierede sats for biomasse og fossile brændsler, der indgår i forslaget om forsyningssikkerhedsafgiften ville effekten af nettofordelsmodellen kunne blive en ekstra forøgelse af biomasseforbruget på de store værker på ca. 2 PJ – i alt en effekt på 12 PJ i 2020. Samtidig vil provenutabet blive betydeligt større. Nedenstående uddyber omkring disse effekter.

Forsyningssikkerhedsafgift

Energistrategi 2050 giver et mindre provenu fra energi, primært som følge af en reduceret anvendelse af fossile brændsler til opvarmning. Netto provenutabet er i 2020 anslået til at være i størrelsesordenen 1,6 mia. kroner. Dette provenutab finansieres i Energistrategien gennem en forsyningssikkerhedsafgift pålagt alle brændsler anvendt til opvarmning. Primært til illustrationsmæssige formål er den nødvendige sats beregningsteknisk præsenteret som 17,5 kr./GJ.

Da det afgiftsmæssige incitament til at anvende biomasse til opvarmning vurderes at være blevet uforholdsmæssigt stort, er forsyningssikkerhedsafgiften desuden udformet med en reduceret sats på 7,5 kr./GJ for de fossile brændsler. Med andre ord, er forsyningssikkerhedsafgiften 7,5 kr./GJ højere for biomasse end for fossile brændsler.

Med Forårspakke 2.0. blev energiafgiften på rumvarme fra fossile brændsler forøget med 7,5 kr. pr. GJ fra 2010. Dette skete uden introduktion af en tilsvarende afgift på biomasse. Energistrategiens forslag om en ekstra afgift på biomasse til rumvarme svarende til 7,5 kr. pr. GJ, bringer således afgiftsfordelen på biomasse tilbage på niveauet fra før Forårspakken, og ligger i forlængelse af Skattekommisionens anbefalinger.

Effekterne af tiltag til fremme af biomasse i Energistrategi 2050 er vurderet med indregning af denne differentiering i satserne, men betydningen er i øvrigt begrænset jf. nedenfor.

Den konkrete indfasning og de præcise afgiftssatser skal endeligt fastlægges i forbindelse med en kommende konkret udmøntning i lovforslag.

Betydning af ensartet afgiftsforhøjelse på alle brændsler

Hvis forsyningssikkerhedsafgiften i stedet udformes som en ensartet sats på alle brændsler til opvarmning vil dette påvirke effekten af tiltagene i Energistrategien på en række områder, herunder anvendelse af biomasse i store kraftvarmeværker (fremmet gennem nettofordelsmodellen).

Effekten af en ensartet frem for en differentieret sats på brændselsanvendelsen i de store kraftvarmeværker og i øvrige eksisterende værker er vurderet ved en simulering i RAMSES-modellen. (Også effekt af forslagene i Energistrategien er vurderet ved simulering i RAMSES-modellen).

Der er ikke antaget nogen forskel i fjernvarmeefterspørgslen da den samlede priseffekt vil være omtrent den samme.

I simuleringen indgår desuden, at den ensartede sats vurderes at ville give omtrent samme anlægsinvesteringer i ombygninger til biomasse på de store kraftvarmeværker som den differentierede sats. Det skyldes, at den differentierede sats fortsat efterlader en betragtelig afgiftsfordel (på samme niveau som inden den seneste afgiftsstigning for fossile brændsler på 7,5

kr./GJ i forårspakken). Således vurderes nettofordelsmodellen at gøre det attraktivt for selskaberne at foretage disse ombygninger til biomasse på de store kraftvarmeværker, også selvom den differentierede sats alt andet lige indsnævrer afgiftsfordelen set i forhold til i dag.

Det kan ikke udelukkes, at en større afgiftsfordel kan give incitament til at ombygge værker til at kunne håndtere højere andele af biomasse i det omfang det ikke umuliggøres af tekniske forhold. Denne mulige effekt er der dog set bort fra.

Tabel: effekt af ensartet forsyningssikkerhedsafgift ift. differentieret, centrale kraftværker

PJ i 2020	Brændsel	Kul	Olie	Naturgas	Biomasse
Total	2,0	0,6	-0,2	-0,2	1,8
Varme	0,1	0,1	-0,2	-0,9	1,0

Simuleringen viser, at den ensartede forsyningssikkerhedsafgift giver en lidt større anvendelse af biomasse – og af kul – da biomassen i vid udstrækning anvendes i samfyring. Til gengæld reduceres anvendelsen af olie og særligt naturgas. Effekten er angivet for såvel det totale brændselsforbrug som for det brændselsforbrug der kan henføres til fjernvarmeproduktion. For førstnævnte skal det bemærkes, at eleksporten i simuleringen øges med 0,14 TWh.

De ekstra 1,8 PJ biomasse skal ses i forhold til de ca. 10 PJ biomasse som vurderes at være effekten af nettofordelsmodellen efter indregning af den differentierede sats for forsyningssikkerhedsafgiften. Dertil kommer en betydelig vækst i anvendelse af biomasse i basisfremskrivningen, hvor nettofordelsmodellen ikke indgår.

En større fortrængning af fossile brændsler efterlader samtidig en forøgelse af det afledte provenutab. Den ekstra reduktion i forbruget af kul, olie og gas til varmeformål på ca. 1 PJ i 2020 som følge af en ensartet sats giver således et ekstra provenutab på mere end 50 mio.kr. alene fsva. produktionen fra de store kraftvarmeværker.

Hertil kommer, at en ensartet frem for en differentieret sats for forsyningssikkerhedsafgiften også vil påvirke anvendelsen af biomasse (og dermed fortrængningen af fossile brændsler) i mindre fjernvarmeværker og til individuel rumopvarmning. Den samlede effekt ved en ensartet frem for en differentieret sats vil derfor være større end effekten alene ift. nettofordelsmodellen, som beskrevet ovenfor. Samlet set skønnes således, at en ensartet frem for en differentieret sats kan give anledning til et ekstra provenutab i 2020 i størrelsesordenen 250-300 mio.kr.¹ Det vil ligeledes medføre et højere kompensationsbehov for erhvervet i form af yderligere reduktioner af procesafgiften.

¹ Dette er baseret på en foreløbig energimæssig vurdering, ikke mindst hvad angår biomasse anvendt til individuel opvarmning (dvs. anvendt direkte ude i de enkelte husstande mv.). Som også anført i notat om finansieringen af ES2050 vil der kunne komme justeringer af såvel de provenueffekter, der ligger til grund, som af selve vurderingen af den nødvendige størrelse af forsyningssikkerhedsafgiften. Herunder vil den afgiftsmæssige udformning af grundlaget for opkrævning af forsyningssikkerhedsafgiften være central, ikke mindst ift. den hensigtsmæssige og mulige beskatning af biomasse til individuel opvarmning.