



NOTAT

Kultur- og Økonomiforvaltningen
Sekretariat og analyse

Dato

Dokumentnummer

13. december 2019

2019-021412-1

Baggrundsnotat - ønsker til ny energipolitik

Baggrund

Regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti og Alternativet har netop indgået aftale om en bindende klimalov med mål om reduktion af de danske drivhusgasudledninger med 70 pct. i 2030 i forhold til 1990 og et langsigtet mål om klimaneutralitet i 2050. Ydermere har alle lande i EU, på nær Polen, netop blevet enige om, at Europa senest i 2050 skal være verdens første klimaneutrale kontinent.

Køge Kommune og VEKS har sammen med 32 andre kommuner i hovedstadsområdet, Region Hovedstaden og en række forsyningselskaber deltaget i projektet "Energi på tværs", som i en fælles strategisk energiplan optegner en fælles vision om en fossilfri energisektor i 2035 samt en fossilfri transportsektor i 2050.

Allerede i 2016 vedtog Byrådet i Køge Kommune dog en ambitiøs strategisk energiplan, der blandt andet bygger på en kraftig udbygning af grøn fjernvarme baseret på bl.a. biomasse fra industrielt resttræ og overskudsvarme fra lokal industri mv.

Den nuværende regulering giver dog visse udfordringer ift. at nå Køge Kommunes ambitiøse mål om fjernvarmeudbygning og dermed reduktion af drivhusgasudledningen. Dels står den nuværende afgiftsstruktur i vejen ift. at understøtte konvertering fra naturgas til fjernvarme, og dels er det p.t. ikke rentabelt at udnytte yderligere overskudsvarme fra lokale virksomheder mv. i fjernvarmesystemet.

Det er ikke umuligt at gøre fx varmeproduktionen helt grøn, men det kræver en fremsynet regulering, som på den ene side tillader udvikling og investering i (nye) grønne løsninger, og på den anden side respekterer allerede gennemførte investeringer.

Hvor fokus hidtil har været, hvad der er muligt, vil udgangspunktet fremover i højere grad være, hvad der er nødvendigt, og hvad der skal til for at efterleve dette. Den store udfordring bliver dermed at tilpasse

Køge Rådhus
Torvet 1
4600 Køge

www.koege.dk

Tlf. 56 67 67 67

Kontakt:
Rasmus Bo Hansen
Tlf. +45 56 67 20 34
Mail koef@koege.dk

rammevilkår således, så disse understøtter den ønskede udvikling, dvs. hvordan gør vi det nødvendige muligt?

Behovet for tilpassede rammevilkår aktualiseres af, at fjernvarmeudbygningen i disse år stort set er gået i stå pga. de lave naturgaspriser.

Som led i den nye klimalov, skal der i 2020 udarbejdes en klimahandlingsplan, som skal indeholde konkrete tiltag for væsentlige sektorer som landbrug, transport, energi, byggeri og industri. Nærværende notat beskriver tanker og ideer, der kan bidrage til at sikre nødvendig sammenhæng mellem rammevilkår og mål for en fossilfri energisektor i 2035 samt transportsektor i 2050.

Fælles eller individuelle løsninger?

Forudsætningen for en drøftelse af nødvendige rammevilkår er bl.a. en diskussion om vægtningen mellem fælles- og individuelle løsninger:

- Skal den grønne omstilling være et projekt for fællesskabet (samfundet) eller er den en individuel opgave?
- Skal vi have hver vores individuelle varmepumpe, mens den overskudsvarme, der er til stede i samfundet, skal være udnyttet?
- Skal vi som samfund fx etablere én stor solfanger på 20.000 m², eller skal vi på 5.000 parcelhuse etablere 4m² solfangere pr. hus, hvor sidstnævnte individuelle løsning er samfundsøkonomisk 3-4 gange så dyr som den fælles løsning?

Svarene herpå vil have grundlæggende betydning for indretningen af det fremtidige rammevilkår.

Energiafgifter

I dag er indtægten fra energiafgifter på fossile brændsler en integreret del af statens indtægtsgrundlag. Ved en udfasning af fossile brændsler til vedvarende energi (VE) reduceres statens indtægter dermed med den konsekvens, at der skabes ubalance i statens budget.

Ud fra en antagelse om, at statens indtægt fra energiafgifter skal bibeholdes, og afgiftsstrukturen samtidig skal understøtte den ønskede udvikling mod en fossilfri energiforsyning, er der behov for en tilpasning af den nuværende afgiftsstruktur. Derfor foreslås en ændring af energiafgifterne således, at de fremadrettet vil indeholde følgende elementer:

1. Generel energiafgift - Ressourceafgift på al anvendelse af energi
2. CO₂-afgift
3. Forsyningssikkerhedsafgift

Ad. 1 Uanset hvilken energitype, der anvendes, må målet være, at der ikke anvendes mere energi end nødvendigt. Der skal derfor være et incitament til at spare – også på VE, da ressourcerne er begrænsede og en besparelse samtidig kan anvendes af andre.

Afgiften kan derfor med fordel være et fast beløb på al energianvendelse udtrykt i kr./kWh.

- Ad. 2 CO₂-afgiften skal afspejle den CO₂-udledning, der er ved anvendelse af den specifikke energitype. Et niveau for hhv. kul, olie og naturgas, mens VE som sol, vind og biomasse skal være undtaget.
- Ad. 3 Forsyningssikkerhedsafgiften skal afspejle samfundets sårbarhed, hvis leverancerne af den pågældende energitype svigter på grund af bl.a. udenrigspolitiske forhold. Her vil afgiften på naturgas fx være højere end for kul og olie, da kul og oliemarkedet er fordelt på flere aktører end naturgasmarkedet. Forsyningssikkerheden for biomasse vil være forskellig for træpiller, træflis og halm lige som forsyningssikkerheden for sol og vind er afhængig af vejret.

En generel energiafgift vil, hvis den står alene, reducere incitamentet for at udskifte fossil energi med VE. Hvis vi samtidig ønsker at accelerere omstillingen fra fossil energi til VE, kan den derfor ikke stå alene, men skal ses i sammenhæng med de to øvrige elementer.

Energiafgifter på el

En større og større del af energiforbruget vil fremadrettet være baseret på el. Det betyder, at kapaciteten i el-nettet vil blive udfordret. Hvis det ikke lykkes at få udjævnet el-forbruget, vil investeringerne i udbygning af elnettet blive betydelige.

En udjævning af elforbruget kan opnås ved at sikre, at elforbruget kan inddeles i afbrydeligt og ikke afbrydeligt elforbrug. Afbrydeligt forbrug vil typisk ikke belaste elnettet så meget, da det er muligt at tilpasse forbruget efter, hvornår VE elproduktionen er høj eller lav. Dette bør afspejle sig i den energiafgift, der pålægges elforbruget.

Der må i de kommende år påregnes installeret mange varmepumper – såvel individuelle som større kollektive varmepumper tilsluttet fjernvarmesystemet.

Førstnævnte varmepumper vil typisk ikke være afbrydelige, hvorfor de bør belastes med den fulde energiafgift, mens sidstnævnte typisk vil være installeret i fjernvarmesystemer, hvor der vil være back-up i form af andre produktionsenheder, som ikke er baseret på el. Denne model for håndtering af energiafgifter på el kendes allerede fra Norge.

Ved implementering af differentierede energiafgifter på individuelle og kollektive varmepumper, øges fleksibiliteten i elsystemet og behovet for udbygning af elnettet reduceres. Yderligere vil kollektive varmepumper i fjernvarmesystemet sikres en konkurrencefordel i forhold til individuelle varmepumper.

Overskudsvarme

"Ægte" overskudsvarme – fx udnyttelse af energi i spildevand - bør være afgiftsfritaget mhp. at fremme nyttiggørelse af overskudsvarme, som ellers går til spildevand.

I dag er det muligt for virksomhed og fjernvarmeselskab at forhandle sig frem til en pris, som begge parter er tilfreds med (markedskryds). De nye regler for udnyttelse af overskudsvarme lægger op til en ændret afgiftsstruktur bl.a. mhp. at begrænse "falsk" overskudsvarme. Dette vil dog også være ødelæggende for den videre udnyttelse af "ægte" overskudsvarme, idet der lægges et loft for forrentningen af den investering, den enkelte virksomhed skal foretage for at udnytte overskudsvarmen.

Såfremt der skal foreligge en certificering for at få reduceret en evt. overskudsvarmeafgift, skal denne certificering være så enkel administrativt at håndtere, at den ikke hæmmer projekter for udnyttelse af overskudsvarme. Virksomhederne er ikke interesserede i unødige administrative opgaver for at udnytte overskudsvarme, der alt andet lige ligger langt fra virksomhedernes kerneforretning.

Vestegnens Kraftvarmeselskab (VEKS) aftager i dag en del af virksomheden CP Kelcos overskudsvarme, og nyttiggør denne i Køge Fjernvarme. Varmen fra CP Kelco dækker en fjerdedel af det nuværende fjernvarmebehov i Køge Fjernvarme, og projektet er fortsat en god case. De nye regler for udnyttelse af overskudsvarme forventes dog at medføre, at det sandsynligvis ikke vil være rentabelt for VEKS og/eller andre at udnytte yderligere af CP Kelcos "ægte" overskudsvarme, som i stedet vil gå til spildevand. Det er ikke hensigtsmæssigt.

Konvertering af kunder med energiforbrug til proces fra naturgas til fjernvarme

I dag har en række virksomheder energiforbrug til proces mulighed for at få refunderet en del af afgifterne på fossilt brændsel – ofte naturgas. Virksomhederne kan i deres proces alternativt anvende fjernvarme, men efter at fjernvarmen mange steder i dag er baseret på biomasse – eller anden form for vedvarende energi – uden afgifter, er det ikke økonomisk attraktivt for virksomhederne at konvertere fra naturgas til fjernvarme. Det er et problem for virksomhederne, der dermed er bundet til den fossile naturgas.

Beregningsforudsætninger for samfundsøkonomiske analyser

I dag fastlægger Energistyrelsen de forudsætninger, der skal lægges til grund ved udarbejdelsen af de samfundsøkonomiske beregninger ved bl.a. konvertering fra naturgas til fjernvarme.

Naturgas benævnes ofte fejlagtigt som et ligeværdigt alternativ til fjernvarme. En stor del af Danmarks fjernvarme er baseret på bæredygtig biomasse (samfundsøkonomisk relativt dyrt brændsel) til forskel fra naturgas, som er et fossilt brændsel (samfundsøkonomisk relativt billigt brændsel). Det giver falske vilkår for sammenligning, og

ermed falder de samfundsøkonomiske beregninger ofte ud til fordel for bibeholdelse af naturgas.

Med en politisk beslutning om, at fossile brændsler – herunder naturgas – skal udfases og erstattes af VE, er det yderst uhensigtsmæssigt, at "grøn" fjernvarme i de samfundsøkonomiske beregninger skal konkurrere med fossil naturgas.

De samfundsøkonomiske beregninger bør i stedet baseres på sammenligning af "grøn fjernvarme" med "grøn gas", hvilket vil give et langt mere retvisende billede af omkostningerne ved den grønne omstilling.

Bortfald af biomassetilskuddet

Som det ser ud p.t. bortfalder det nuværende tilskud på 15 øre pr. kWh til biomassebaseret elproduktion - herunder på Avedøreværkets blok 2. Biomassetilskuddet har været grundlaget for VEKS' store investeringer på fx Avedøreværkets blok 2. VEKS' kontrakt med Ørsted på Avedøreværkets blok 2 udløber i 2027. I perioden fra medio 2022 (hvor tilskuddet udløber) til kontraktudløb, vil meromkostningen for VEKS' kunder være 470-650 millioner kroner. Det vil betyde en væsentlig prisstigning for fjernvarmekunderne på Vestegnen - formentlig mellem 500 og 700 kroner årligt.

Bortfaldet af tilskuddet, som altså også gælder bagudrettet og dermed for allerede gennemførte investeringer, forkorter således afskrivningsperioden og trækker dermed tæppet væk - ikke blot på Avedøreværket blok 2, men den grønne omstilling generelt.

Uden stabile rammer - ingen investortillid.

Grøn omstilling er afhængig af grønne investeringer, og uden stabile rammer bliver den naturlige konsekvens, at investeringer i grøn omstilling går i stå, for hvem tør så gå forrest i den grønne omstilling? Den grønne omstilling kræver, at der er plads til at foretage investeringer i nye løsninger og teknologi, der på investeringstidspunktet er det rigtige grønne valg.

Da vi kan ikke forudsige fremtiden, må reguleringen derfor på den ene side tillade udvikling og investering i grønne løsninger mhp. at fremme innovation, og på den anden side respektere trufne valg og ikke rive tæppet væk under fx eksisterende varmeaftaler og foretagne investeringer, før de er afskrevet.

Målet om en fossilfri energisektor i 2035 og regeringens mål om at reducere CO2-udledningen med 70 procent i 2030 i forhold til 1990, er svimlende ambitiøst. Det er ikke umuligt at gøre varmeproduktionen helt grøn og samtidig sikre en kobling til el- og gassystemet, der kan bygge nogle af de broer, som det samlede energisystem har brug for. Men det kræver en fremsynet regulering af varmeproduktionen.