

## Notits om afklaring af regler vedrørende overførsel af CO<sub>2</sub>-kvoter i forbindelse med varmeproduktion

6. marts 2025

Der er behov for en afklaring af regler i *Bekendtgørelse om CO<sub>2</sub>-kvoter til varmeproduktion* (varmekvotebekendtgørelsen), der vedrører overførsel af ETS-kvoter mellem varmeproducent og fjernvarmedistributions- eller –transmissionsvirksomhed (varmeaftager). Hvordan reglerne præciseres kan have en effekt på, om omkostninger til køb af ETS-kvoter afholdes inden eller uden for affaldsvarmeprisloftet. For at sikre, at der er klarhed om reguleringen inden kommende CCS-pulje, skal der træffes beslutning om en præcisering af reglerne i 1. kvartal 2025.

### Baggrund

EU's kvotesystem har til formål at nedbringe CO<sub>2</sub>e-udledningen i de omfattede sektorer på den mest omkostningseffektive måde, ved at de såkaldte kvoteomfattede virksomheder betaler for deres CO<sub>2</sub>e-udledninger. Det reguleres således, at de kvoteomfattede virksomheder, som fx varmeproducenter, hvert år skal returnere et antal ETS-kvoter svarende til deres verificerede CO<sub>2</sub>e-udledning i det foregående kalenderår. Kvoteomfattede virksomheder skal som udgangspunkt købe det nødvendige antal ETS-kvoter for at dække deres CO<sub>2</sub>e-udledning. En række sektorer, herunder varmesektoren, har ret til tildeling af et antal gratistildelte ETS-kvoter (gratiskvoter). Antallet af gratiskvoter nedtrappes frem mod 2030.

Det bemærkes, at de fleste affaldsforbrændingsanlæg i Danmark (og Sverige) er kvoteomfattet, modsat det øvrige Europa, hvor disse anlæg ofte ikke er kvoteomfattet, da de ikke brænder affald med henblik på energiproduktion. Kommissionen skal senest medio 2026 fremlægge en rapport om mulighed for at omfatte affaldsforbrændingsanlæg, der forbrænder kommunalt affald, i hele EU fra 2028 evt. med udskydelse til 2030.

Dertil er der i Danmark regler i varmekvotebekendtgørelsen, der regulerer overførsel af ETS-kvoter mellem varmeproducent og -aftager, jf. *boks 1*. Reglerne gælder for alle kvoteomfattede varmeproducenter og disses varmeaftagere. Udgangspunktet i bekendtgørelsen er, at varmeproducenter skal overføre overskydende gratiskvoter vederlagsfrit til varmeaftager.

Omvendt skal varmeaftager som udgangspunkt overføre ”det nødvendige antal ETS-kvoter” til varmeproducenten, når producenten ikke har et tilstrækkeligt antal gratiskvoter til at dække CO<sub>2</sub>e-udledningen fra varmeleverancen. Der er usikkerhed om, hvad reglerne vedr. ETS-kvoter præcist indebærer for så vidt angår omfanget af varmeaftagers forpligtelse. Der verserer pt. en sag hos Forsyningstilsynet, hvor to parter er uenige herom.

På den ene side kan reglerne tolkes således, at forpligtelsen kun gælder tilbageførsel af det antal gratiskvoter, som varmeproducenten tidligere har overført til varmeaftager. Denne fortolkning følger tidligere vejledende udtalelser fra Energistyrelsen.

*På den anden side* kan reglerne tolkes således, at varmetaftager som udgangspunkt har pligt til at købe og vederlagsfrit overføre samtlige ETS-kvoter, der er nødvendige til at dække varmeproducentens totale udledninger forbundet med varmeleverancen. På baggrund af dialog med branchen vurderer Energistyrelsen, at denne forståelse afspejler en udbredt kutyme blandt affaldsforbrændingsanlæg og deres varmetaftagere.

#### Boks 1

##### Beskrivelse af regler om overførsel af ETS-kvoter mellem varmeproducent og -aftager

Varmekvotebekendtgørelsen regulerer overførsel af ETS-kvoter mellem varmeproducent og -aftager. Reglerne gælder for alle varmeproduktionsenheder, som er omfattet af EU's kvotesystem, dvs. varmeproduktionsenheder hvis indfyrede effekt er over 20 MW, fx affaldsforbrændingsanlæg og biomassebaserede kraftvarmeproduktionsanlæg. Reglerne fastsætter en todelt fremgangsmåde, som danner udgangspunktet for en vederlagsfri overførsel af ETS-kvoter frem og tilbage mellem varmeproducent og -aftager,:

- 1) I tilfælde, hvor varmeproducenten i et kalenderår har fået meddelt tildeling af flere gratiskvoter end det antal, som varmeproducenten faktisk har haft behov for til dækning af varmeproducentens CO<sub>2</sub>-udledning, skal varmeproducenten vederlagsfrit overføre overskydende gratiskvoter til varmetaftageren.
- 2) I tilfælde, hvor varmeproducenten i et kalenderår ikke har fået meddelt tildeling af det antal gratiskvoter, som varmeproducenten har behov for til dækning af CO<sub>2</sub>-udledningen fra producentens varmeleverance, skal varmetaftager vederlagsfrit overføre det antal CO<sub>2</sub>-kvoter, der er nødvendige for, at varmeproducenten kan dække sin faktiske CO<sub>2</sub>-udledning.
- 3) Varmeproducenten og varmetaftageren kan aftale et andet tidsrum end et kalenderår og en anden måde at indregne værdien af mængden af overskud eller underskud af gratiskvoter i varmeprisen end den anførte vederlagsfri overførsel i punkt 1 og 2.

Energistyrelsen har i 2021 og 2023 fået henvendelser fra hhv. Bech-Bruun og Horten samt Dansk Fjernvarme, der har efterspurgt klarhed om, hvorvidt reglerne i bekendtgørelsen omfatter, at varmetaftager kun skal tilbageføre det antal gratiskvoter, som varmetaftager tidligere har modtaget fra varmeproducenten, eller om reglerne også fastsætter, at varmetaftager skal overføre både gratiskvoter samt det nødvendige antal købte ETS-kvoter, der skal til for at dække varmeproducentens faktiske CO<sub>2</sub>-udledning fra producentens varmeleverance. Det er særligt det understregede tekststykke under pkt 2, som der er divergerende fortolkninger af.

Energistyrelsen konkluderede i de vejledende udtalelser, at bekendtgørelsens § 4 alene omhandler overførsel af gratiskvoter tildelt til varmeproducenten, og at bekendtgørelsens § 4, stk. 2, ikke indeholder en egentlig pligt for varmetaftager til at købe ETS-kvoter til overførsel til varmeproducenten. Disse vejledende udtalelser er delt ifm. henvendelserne, men har ikke været offentliggjort på Energistirelsens hjemmeside eller lignende.

Kilde: Energistyrelsen

#### *Reglernes påvirkning af den økonomiske regulering af affaldsforbrændingssektoren*

Varmesektoren reguleres ud fra et princip om, at varmeprisen kun må udgøre nødvendige omkostninger (såkaldt omkostningsbestemt pris). Varmeproducenter kan således som udgangspunkt sælge varmen til varmetaftagen for en pris svarende til producentens nødvendige omkostninger, herunder fx eventuelle omkostninger til ETS-kvoter. Varmetaftageren kan som udgangspunkt opkræve dette 1:1 hos varmekunderne.

For affaldsforbrændingsanlæg er der dog – ud over princippet om den omkostningsbestemte pris – et affaldsvarmeprisloft, som varmeprisen skal holdes inden for. Affaldsvarmeprisloftet er en prisregulering, der har til formål at understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren og sikre, at varmekunderne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen. I forlængelse af konkurrenceudsættelsen af det forbrændingsegnete affald blev affaldsvarmeprisloftet skærpet og ændret til et ”VE-prisloft”. En del af baggrunden

var, at konkurrenceudsættelsen gav affaldsforbrændingsanlæggene yderligere incitament til at overvælte omkostninger på varmesiden og dermed varmekunderne, og at der med konkurrenceudsættelsen var ønske om at fastholde beskyttelsen af varmekunderne.

Omkostninger relateret til køb af ETS-kvoter skal (som øvrige varmeproduktionsomkostninger, herunder fx CO<sub>2</sub>-afgifter) afholdes inden for affaldsvarmeprisloftet. Hvis varmeaftager erhverver ETS-kvoter og overfører dem vederlagsfrit til producenten, vil udgifterne til køb af ETS-kvoter ikke indgå i producentens omkostningsbestemte pris modsat omkostningerne til fx CO<sub>2</sub>-afgifter. I praksis vil omkostningerne derfor afholdes uden for affaldsvarmeprisloftet.

Spørgsmålet om, hvorvidt det er varmeproducent eller -aftager, der har ansvar for køb af ETS-kvoter, er således særligt relevant for affaldsforbrændingssektoren. En præcisering af varmekvotebekendtgørelsen vil dermed have betydning for affaldsforbrændingsanlæggenes økonomi, og herunder deres vurdering af om CO<sub>2</sub>-fangst er rentabelt, varmekundernes varmeregning, samt CO<sub>2</sub>-udledninger i sektoren.

Det bemærkes, at mange varmeaftagere, som konsekvens af vilkår i kommunale godkendelser af etablering af affaldsforbrændingsanlæg, er forpligtet til at aftage varme fra affaldsforbrændingsanlæg (såkaldt offentligretlig aftagepligt).

#### *Reglernes påvirkning af andre kvoteomfattede varmeproducenter*

For andre kvoteomfattede varmeproducenter, der ikke er affaldsforbrændingsanlæg, vil omkostninger til ETS-kvoter som udgangspunkt kunne overvælttes på varmekunden, uagtet om ETS-kvoter købes af varmeproducent eller varmeaftager. Dette skyldes, at andre kvoteomfattede varmeproducenter kun er omfattet af princippet om den omkostningsbestemte pris og ikke affaldsvarmeprisloftet. Det er dog uafklaret, om det er foreneligt med EU's kvotedirektiv, hvis national regulering pålægger varmeaftagere at betale ETS-kvoter for varmeproducentens CO<sub>2</sub>e-udledning, selvom den økonomiske regulering af sektoren tilsiger, at omkostninger hertil gerne må overvælttes til varmekunden.

#### *Afledt betydning for CCS-puljen*

Behovet for hurtig afklaring i 1. kvartal af 2025 skyldes, at valg af løsning kan have betydning for affaldsforbrændingsanlægs økonomi og dermed rentabiliteten i CO<sub>2</sub>-fangst. Der er frist for ansøgning om prækvalifikation til CCS-puljen den 25. marts 2025, indledende bud i august 2025 og endelig bindende bud i december 2025.

Det er Energistyrelsens vurdering, at det vil være vigtigt for de affaldsforbrændingsanlæg, der overvejer at deltage i udbuddet, at rammerne for overførsel af ETS-kvoter er på plads i god tid, før de skal indgive et indledende bud og i særdeleshed inden deres endelige og bindende tilbud i december 2025. En udmelding om reguleringen vedrørende overførsel af ETS-kvoter i første kvartal af 2025 vurderes på den baggrund at kunne være tids nok for de anlæg, der har valgt at søge om prækvalifikation.

Efter *Lov om CO<sub>2</sub>-fangstaktiviteter i forsyningssektoren* kan værdien af sparede ETS-kvoter og afgifter som følge af CO<sub>2</sub>-fangst anvendes til at finansiere CO<sub>2</sub>-fangst. Bestemmelsen er formuleret således, at sparede udgifter til køb af ETS-kvoter vil kunne anvendes til at finansiere CO<sub>2</sub>-fangst, uanset om den sparede kvote måtte

ligge hos varmeproducenten eller -aftageren. Hvis der er tale om støttet CO<sub>2</sub>-fangst, skal værdien af sparede kvoter overføres til fangstanlægget og må ikke anvendes til at sænke varmeprisen. Dette er for at undgå, at støtten bliver en indirekte støtte til varmekunderne. Det har således ikke direkte betydning for rentabiliteten for CCS hvilken af de to parter, der betaler for ETS-kvoterne.

Spørgsmålet om, hvorvidt pligten til at købe ETS-kvoter er placeret hos varmeproducent eller -aftager, har dog i affaldsforbrændingssektoren betydning for producentens samlede økonomi. Hvis affaldsforbrændingsanlæggets økonomi ændres, kan det påvirke anlæggets/ejerens og eksterne investoreres vurdering af anlæggets konkurrencedygtighed på længere sigt på affaldsmarkedet og derved påvirke vurderingen af, om CO<sub>2</sub>-fangst er rentabel på det konkrete anlæg.

#### *Positioner i branchen*

Energistyrelsen har primo 2025 haft dialog med branchen om spørgsmålet. Ifølge Cirkulær forbrændes 78 pct. af det forbrændte affald i dag på anlæg, hvor varmeaf-tager afholder alle omkostninger til ETS-kvoter og overfører alle ETS-kvoterne vederlagsfrit til affaldsforbrændingsanlægget. Dette tal er ikke efterprøvet af KEFM. Cirkulær fremfører endvidere, at ændring af denne kutyme vil have store økonomiske konsekvenser for affaldsforbrændingsanlæggene og vil sænke viljen til at investere i CO<sub>2</sub>-fangst. Det bemærkes, at branchens kutyme ikke har været prøvet ved Forsyningstilsynet, hvorved der ikke er fastlagt en administrativ praksis for, om kuty-men er i overensstemmelse med gældende ret.

Dansk Fjernvarme har omvendt fremført, at de ser det som problematisk, hvis varmekunderne skal afholde omkostningerne til erhvervelse af ETS-kvoter, særligt når fjernvarmeselskaberne samtidigt skal prioritere affaldsvarme over alternative varmekilder. Dansk Fjernvarme har ligeledes givet eksempler på varmeaftagere, der *ikke* afholder omkostningerne til kvoter i dag, men hvor det vil lede til betydelige prisstigninger for varmekunderne, hvis det bliver tilfældet.

#### **Løsning**

Der er opstillet to mulige løsninger. En foreslået løsning og en alternativ løsning. Nedenfor beskrives først de to løsninger, hvorefter konsekvenserne beskrives.

Den foreslåede løsning omfatter, at varmekvotebekendtgørelsen tilpasses til, hvad der overvejende vurderes at have været hensigten med gældende regulering. Det betyder, at varmeproducenten fremover har ansvaret for køb af ETS-kvoter. Varmeproducenten skal fortsat overføre overskydende gratiskvoter til varmeaftageren vederlagsfrit. Hvis varmeproducenten et år modtager færre gratiskvoter end sin CO<sub>2</sub>-udledning, skal varmeaftageren vederlagsfrit tilbageføre mængden af gratiskvoter. Tilbageførsel fra varmeaftager til varmeproducent omfatter kun den mængde gratiskvoter, som varmeproducenten tidligere måtte have overført til varmeaftager. Varmeaftager forpligtes altså ikke til vederlagsfrit at overføre yderligere ETS-kvoter, hvis balancen mellem varmeproducent og -aftager er neutral.

Med denne løsning vil varmeproducenten være forpligtet til at købe ETS-kvoter til at dække sin resterende CO<sub>2</sub>-udledning fra varmeleverancen. Varmeproducentens udgifter til køb af disse ETS-kvoter kan indregnes i varmeprisen som en nødvendig omkostning, der, for så vidt angår affaldsforbrændingsanlæg, skal holdes inden for affaldsvarmeprisloftet.

I ministeriets fremskrivning af affaldsforbrændingskapacitet og CO<sub>2</sub>e-udledning fra affaldsforbrændingssektoren er det lagt til grund, at affaldsforbrændingsanlæggene bærer omkostningen for køb af ETS-kvoter (flugtende med Energistyrelsens tidligere vejledende udtalelser). Løsningen forventes derfor ikke at medføre yderligere konsekvenser for affaldsforbrændingssektorens fremtidige konkurrenceevne sammenlignet med det nuværende skøn. I fremskrivningen af forbrændingskapaciteten er den forventede prisudvikling for ETS-kvoter frem mod 2035 indregnet.

Brancheforeningen Cirkulær har oplyst, at en tilgang, som *den foreslåede løsning* afviger væsentligt fra gældende kutyme i affaldsforbrændingssektoren. Cirkulær påpeger, at dette vil føre til en stramning af affaldsforbrændingsanlæggenes økonomiske regulering, hvilket vil forværre deres konkurrencesituation ift. i dag, og at det vil medføre konkurer.

Såfremt Cirkulærs vurdering er korrekt, skønnes de øgede omkostninger for affaldsforbrændingsanlæggene alt andet lige at forringe deres konkurrencesituation på affaldsmarkedet, hvilket kan have betydning for det enkelte anlægs og dets investorer vurdering af, hvorvidt investering i CCS er hensigtsmæssig. Det kan således ikke udelukkes, at den foreslåede løsning kan føre til, at anlæg fravælger at søge CCS-puljen. Det er op til det enkelte anlæg og dets investorer at vurdere, hvorvidt dets konkurrencesituation er tilstrækkeligt robust til, at en investering i CCS er hensigtsmæssig.

*Den alternative løsning* omfatter, at der stilles krav om, at varmeaftager vederlagsfrit skal overføre det antal ETS-kvoter, der er nødvendige for, at varmeproducenten kan dække sin faktiske CO<sub>2</sub>e-udledning i tilfælde, hvor varmeproducenten i et kalenderår ikke har fået tildelt tilstrækkeligt antal gratiskvoter til at dække sin faktiske CO<sub>2</sub>e-udledning. Herved flyttes den fulde forpligtelse til at sikre køb af ETS-kvoter fra varmeproducenten til varmeaftageren uanset balancen i overførslen af gratiskvoter mellem de to parter. Varmeproducenten skal fortsat overføre overskydende gratiskvoter til varmeaftager vederlagsfrit.

Den alternative løsningsmodel vurderes overordnet at medføre, at affaldsforbrændingsanlæggenes konkurrenceevne forbedres, da det antages, at affaldsforbrændingsanlæggene vil kunne afholde andre nødvendige omkostninger inden for affaldsvarmeprisloftet og herved kan dække flere af deres udgifter. Dette vil dog være på varmekundernes bekostning.

Modellen vil betyde, at de fulde klima-, miljø- og effektiviseringsmæssige gevinster ikke internaliseres i affaldsforbrændingssektoren. Det er uafklaret, om en sådan løsningsmodel, hvor varmeaftager står med ansvaret for køb af ETS-kvoter er foreneligt med kvotedirektivet, da dette vil svække incitamenter, der ellers var tiltænkt med EU's kvotesystem.

Det skønnes, med betydelig usikkerhed, at den alternative løsningsmodel vil øge affaldsforbrændingsanlæggenes samlede profit med ca. 370 mio. kr. i 2030. Dette kan potentielt styrke affaldsforbrændingsanlæggenes vilje til at investere i CO<sub>2</sub>-fangstanlæg grundet deres forbedrede konkurrenceevne på affaldsmarkedet. Det må dog også forventes at fortrænge konkurrencedygtige VE-alternativer, samt at øge incitamentet til afbrænding af fossilt affald.

Affaldsforbrændingsanlæggene antages at omfordele deres omkostninger, så flest mulige omkostninger er dækket inden for rammen af affaldsvarmeprisloftet. Det kan føre til lavere affaldsbehandlingsomkostninger, hvilket vil medføre et lavere affaldsgebyr for affaldskunderne. De samlede udgifter tilskrevet affaldshåndtering skønnes isoleret set at falde med ca. 440 mio. kr. for husholdningerne og erhvervet i 2030.

Omvendt antages det, at udgifterne til køb af ETS-kvoter bliver overvæltet til husholdningerne og erhvervslivet oveni affaldsvarmeprisloftet. Såfremt alle udgifter til køb af ETS-kvoter bliver overvæltet direkte på husholdningerne og erhvervet, skønnes det isoleret set at øge varmekonsumens samlede omkostninger til varme med ca. 1.300 mio. kr. Det er dog ikke muligt at skønne over, hvorvidt den større produktion af affaldsvarme vil fortrænge billigere eller dyre varmeproduktion som følge af aftagerpligten. Det er derfor ikke muligt at skønne over den præcise nettoeffekt, og der vil være lokale forskelle i, hvilken type varme der fortrænges.

Det skønnes med betydelig usikkerhed, at denne alternative løsningsmodel vil medføre en stigning i affaldsforbrændingskapaciteten på ca. 0,4 mio. ton affald i 2030 ift. KF24. Stigningen i den forventede kapacitet skønnes at overstige de danske affaldsmængder, hvilket betyder at import af affald skønnes at stige tilsvarende med 0,4 mio. ton. Den højere forbrændingskapacitet skønnes at resultere i en stigning i CO<sub>2</sub>e-udledningerne på op til 0,4 mio. ton CO<sub>2</sub>e i 2030. Det skal dog bemærkes, at der i beregningerne ikke kan tages højde for, at en række affaldsforbrændingsanlæg i dag allerede afholder omkostningerne uden for affaldsvarmeprisloftet, hvilket umiddelbart skønnes at medføre en overestimering af konsekvensen.

Hvis det antages, at affaldsforbrændingsanlæggene udnytter 'aftagerpligten', det samlede varmekonsum er uændret og den alternative fortrængte varme er konkurrencedygtig med affaldsvarme, skønnes nettostigning i omkostninger for husholdninger og erhverv at være ca. 900 mio. kr. i 2030 (1.300 mio. kr. – 440 mio. kr.). Det skønnes at medføre en stigning i varmeregningen for den gennemsnitlige private varmekunde der anvender affaldsvarme på op til 1000 kr. pr. år inkl. moms i 2030.

Hertil bemærkes det, at hvis den alternative løsning besluttet, er der risiko for, at affaldsvarmeprisloftet ikke vil leve op til bemyndigelsen i varmekonsumloven, hvorfor der kan blive behov for ændring af varmekonsumloven. Dette vil dog skulle vurderes nærmere.

#### *Videre proces*

Energistyrelsen indarbejder den foreslåede løsning i en bekendtgørelsesændring, der forventes sendt i høring primo april med henblik på ikrafttrædelse den 1. juli 2025.