



Klima-, Energi- og
Forsyningsministeriet

**Opfølgning på møde i forligskredsen den 9. december 2019
- svar på spørgsmål om L 39 om støtte til biogas**

Center
Grøn Omstilling

Dato
11. december 2019

J nr.
2019-1653

/ JELOR

På mødet i forligskredsen den 9. december 2019 om lovforslag L 39 om støtte til biogas, blev der rejst en række spørgsmål til skriftlig besvarelse.

Spørgsmål 1.

Er det muligt at ændre lovforslaget, så der tildeles en økonomisk kompensation til de investorer, som alternativt vil blive omfattet af den fremsatte dispensationsordning?

Svar:

Det vurderes som tvivlsomt, om det vil være i overensstemmelse med EU-retten, herunder de statsstøtteretlige regler, at udbetale en kompensation af denne karakter, og uden at virksomhederne leverer en modydelse.

Det vil herudover være ganske vanskeligt at vurdere, hvor stor en kompensation, der i givet fald ville skulle være tale om. Med udgangspunkt i de ekspropriationsretlige regler, ville kompensationen som minimum skulle omfatte fuldstændig erstatning for det lidte tab, som udover tabte investeringer bl.a. vil omfatte den forventede indtjening i den berettigede støtteperiodes længde.

En sådan ændring vil endvidere kræve, at L39 trækkes tilbage, og at der udarbejdes et revideret lovforslag, som vurderes at skulle i fornyet høring.

Et nyt lovforslag vil også betyde, at der ikke lukkes ned for nye støttemodtagere pr. 1. januar 2020. Det betyder, at der er en risiko for, at yderligere projekter kan nå at komme med ind i de nuværende ordninger og dermed øge støtteomkostningerne.

En tilbagetrækning af L39 vurderes at bidrage til forøget usikkerhed for investorerne, idet alt tyder på, at projektudviklere og støttemodtagerne har indstillet sig på de besluttede kriterier og skæringsdatoer fra 8. februar og 4. april aftalerne.

Baggrund

I det følgende redegøres kort for baggrunden for fastsættelse af kriterier for dispensation, hvor hensynet til at undgå ekspropriation har vejet tungt.

8. februar aftalen

Forligskredsen bag energiaftalen fra 2018 aftalte den 8. februar 2019 vilkår for lukning for de fem eksisterende støtteordninger til anvendelse af biogas. To centrale elementer i aftalen var stop for nye anlæg pr. 1. januar 2020 samt en dispensati-



onsordning for projekter, som er nået langt i etableringsfasen. Dispensationsmodellen er fastlagt ud fra et hensyn om at undgå ekspropriation.

I dispensationsordningen var fastsat to centrale kriterier, som skal opfyldes for at opnå dispensation for kravet om idriftsættelse inden 1. januar 2020.

1. Det skal dokumenteres, at der senest 8. februar 2019 er foretaget en irreversibel investering i den fysiske etablering af et anlæg, der anvender biogas efter en gældende støtteordning.
2. Senest 8. februar 2019 skal der være opnået myndighedsgodkendelser (VVM-tilladelse og en miljøgodkendelse) i det omfang, at dette er påkrævet for projektet.

4. april aftalen

Efter aftalen i forligskredsen 8. februar 2019 blev der fra branchen og på baggrund af oplysninger om konkrete projekter gjort opmærksom på, at der var projekter som kom i klemme pga. udmeldingen om stop for støtte.

På den baggrund besluttede forligskredsen den 4. april 2019 at forlænge og udvide dispensationsordningen, så kravet om myndighedsgodkendelse (VVM-tilladelse og miljøgodkendelse) blev udskudt til 1. juli 2019. Kravet om irreversible investeringer pr. 8. februar blev fastholdt. Projekter, som blev omfattet af de eksisterende støtteordninger som følge af udskydelsen, finansieredes ved at nedskrive puljen på 240 mio. kr. årligt til VE-gasser, som var blevet afsat med energiaftalen fra 2018.

Derudover blev der indsat en ny dispensationsadgang, så projekter med en aftale om tilslutning til gasnettet inden udgangen af 2019 kan blive omfattet, selvom projektet skulle blive forsinket af forhold, som projektejerer ikke har indflydelse på.

Energistyrelsen har udarbejdet offentlige udmeldinger til projektudviklerne og til de eksisterende støttemodtagere ad to omgange baseret på forligskredsens aftaler. Dette har haft til hensigt, at oplyse projektudviklerne om risikoen ved at fortsætte udviklingen af biogasprojekter, som ikke kan nå at komme med på de eksisterende biogasstøtteordninger. Investorerne har på den baggrund indrettet sig efter disse udmeldinger, som har til hensigt at varsle investorerne og at undgå tab i form af strandede investeringer.

Vurderinger af et ændret lovforslag med kompensationsmodel

Hvis dispensationsordningerne, som nævnt på forligskredsmødet den 9. december 2019, suppleres med en kompensationsmodel, vil det med henblik på det sidste være nødvendigt at tage udgangspunkt i en hypotetisk vurdering af, om der ville have været tale om ekspropriation og dermed krav om fuld erstatning for det tab, der ville være lidt, hvis der ikke havde været en dispensationsadgang, og som følge af de udmeldinger, der er kommet i forlængelse af de tidligere aftaler i forligskredsen. Justitsministeriet har tidligere vurderet, at dette ikke kunne udelukkes, hvilket er baggrunden for, at dispensationsmuligheden er foreslået indsat i loven. Såfremt en kompensationsmodel i stedet vælges, må udgangspunktet være, at denne som minimum skulle dække de beløb, der må forventes ved erstatning som følge af



ekspropriation. En erstatning eller kompensation ville ikke alene skulle dække egentlige udgifter til investeringer i projektet, men også tabt fremtidig indtjening, dvs. indtjening i hele den forventede støtteperiode.

Det er yderst vanskeligt at vurdere de samlede beløbsstørrelser heraf, da det vil bero på en hypotetisk vurdering af, hvilke dokumenterede tab, de enkelte virksomheder konkret ville kunne fremvise, havde der været tale om en ekspropriationssag. Hvis kompensationsmodellen anvendes, må udgifterne til kompensation dog forventes at være betydelige, bl.a. fordi det formentlig vil være nødvendigt at indlægge en sikkerhedsmargin, der sikrer, at alle får det, de potentielt ville have ret til, hvis retssager om ekspropriation skal undgås.

Det vurderes at være tvivlsomt, om det vil være i overensstemmelse med EU-retten, herunder de statsstøtteretlige regler, at udbetale en kompensation af denne karakter, og uden at virksomhederne leverer en modydelse.

Det skal endvidere fremhæves, at VE- og klimaeffekten ved øget anvendelse af biogas vil være tabt med kompensationsmodellen.

Spørgsmål 2.

Hvordan ser de samlede forventede støtteomkostninger ud til biogas, samt udgifter til de anlæg, som får dispensation efter 4. april-aftalen (pga. udskudt skæringsdato for myndighedsgodkendelser til 1. juli 2019)?

Svar:

Rationalet bag energiaftalen fra 2018 er at stoppe for tilgangen af nye anlæg på de eksisterende støtteordninger til biogas med henblik på at begrænse statens støtteomkostninger og skabe budgetmæssig sikkerhed. Dette sammenholdt med at udbygningen med biogas langt overstiger forventningerne fra 2012.

Udviklingen i vurderingen af støtteomkostninger til biogas

Grundlaget for energiaftalen var en fremskrivning baseret på Basisfremskrivningen 2018 fra april 2018, hvoraf det fremgik, at den samlede produktion af biogas ville vokse til ca. 22 PJ i 2023. De forventede udgifter i 2023 blev på daværende tidspunkt estimeret til at udgøre ca. 2,2 mia. kr. årligt (priseniveau 2018), jf. PSO-fremskrivning fra maj 2018¹.

Dette grundlag blev også anvendt i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål 276, alm. del stillet d. 16. maj 2018 af Søren Egge Rasmussen (EL). Det fremgår heraf, at de samlede forventede støtteomkostninger til biogas for perioden 2024-2030 blev opgjort til i alt ca. 11 mia. kr. for perioden 2024-2030.

¹ https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Analyser/20180501_notat_til_offentliggørelse_-_pso-fremskrivning_pba_bf2018_med_ve-andele.pdf s.2



Støtteordningerne til elproduktion og opgradering er udformet, så der ikke skal søges om tilsagn på forhånd. Kendskabet til kommende projekter er dermed baseret på oplysninger, der er indhentet fra branchen. Der er derfor stor usikkerhed omkring de forventede støtteomkostninger, da disse afhænger af en række faktorer, herunder hvorvidt projekterne faktisk bliver realiseret eller ej, mængden af faktisk produceret biogas, samt el- og gasprisens udvikling, der har betydning for støttesatserne. Udviklingen i udbygningen med biogasanlæg blev fulgt i efteråret 2018, og der blev på det grundlag udarbejdet et beslutningsgrundlag (jf. tabel 1), der blev præsenteret for forligskredsen d. 8. februar 2019.

Tabel 1. Forventning til støttemængder - effekt af stopmodel

Forventet biogasproduktion, PJ	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Forventet uden tiltag, seneste prognose,	16,8	21,5	25,5	28,4	28,4	28,4	28,4
Stopmodel, seneste prognose,	16,8	20,9	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8
Stopmodel, forventet v. energiaftale 2018	19	20,7	21,8	21,8	21,8	21,8	21,8
Effekt af stopmodel, seneste prognose	-	0,7	1,7	4,6	4,6	4,6	4,6
Forventet støtteudgift, mio. kr.							
Forventet uden tiltag, seneste prognose	1.449	1.868	2.488	2.725	2.622	2.531	2.444
Stopmodel, forventet seneste prognose	1.449	1.806	2.306	2.242	2.155	2.080	2.006
Stopmodel, forventet v. energiaftale 2018	1.667	1.795	2.088	2.031	1.952	1.883	1.816
Effekt af stopmodel v. ny prognose	-	-62	-182	-483	-467	-452	-437

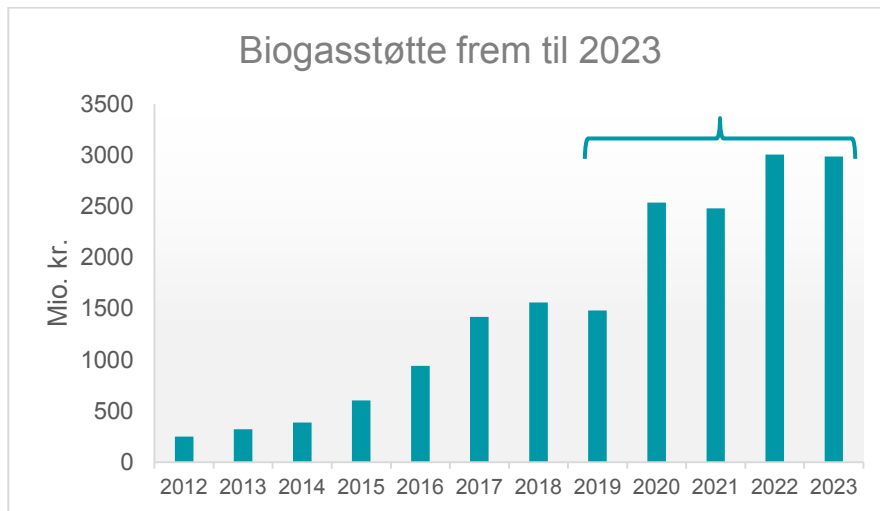
Anm: For sammenlignelighed er udgifterne forudsat ved energiaftalen genberegnet med ny forventning til gaspris
Kilde: EFKM

Ovenstående opgørelse er baseret på, at projekterne ville blive realiseret, og under forudsætning af, at der forelå irreversible investeringer og de fornødne VVM-tilladelser.

I august 2019 har Energistyrelsen udarbejdet en ny basisfremskrivning (BF 2019), som indeholder en vurdering af udbygningen, der svarer til de forventninger, der lå til grund for 4. april aftalen.

Stigningen i støtteomkostningerne fra ovenstående oversigt fra februar 2019 til den nye basisfremskrivning skyldes dels en stigning i de forventede mængder samt ændringer i primært gasprisen.

Den tilhørende PSO-fremskrivning med de senest opdaterede støttesatser som reflekterer udviklingen i el- og gaspriser, blev offentliggjort d. 7. november 2019. Disse tal svarer således til den seneste udgiftsfremskrivning, som blev præsenteret for forligskredsen den 9. december 2019.



Figur 1. Udgifter til anvendelse af biogas, PSO-fremskrivning november 2019, mio. kr.

Energistyrelsen følger fortsat udbygningen og status for de projekter, der er kendskab til. Den endelige opgørelse af hvor mange anlæg, der når at opfylde dispensationskriterierne, og som dermed kan blive omfattet af de nuværende støtteordninger, vil først foreligge, når de respektive anlægsejere efter lovens vedtagelse har ansøgt og fået tildelt et endeligt tilsagn om støtte

Støtteomkostninger til anlæg med dispensation som følge af udskydelsen af dato for VVM godkendelse til 1. juli 2019

Med beslutningen d. 4. april blev der aftalt dispensation til projekter, hvor der er foretaget irreversible investeringer inden 8. februar 2019 og hvor VVM godkendelse foreligger efter 8. februar og inden 1. juli 2019. Det blev samtidig aftalt, at disse projekter skulle finansieres ved nedskrivning af puljen til nye grønne gasser på 240 mio. kr. årligt.

Den foreløbige vurdering af finansieringsomfanget tyder på, at der ikke vil være midler tilbage i puljen, hvilket blev oplyst på møde i energiforligskredsen d. 29. oktober 2019.

Spørgsmål 3.

Hvilken CO₂-effekt er der i 2030 ved at støtte biogas i det omfang, som der nu må forventes.

Svar:



Hvis biogassen fortrænger naturgas, og effekten af mindsket metanudledning fra opbevaring og lagring af gylle medregnes, skønnes den samlede CO₂-effekt i 2030 at være på ca. 1,7 mio. ton CO₂-ækvivalenter.

Det skal bemærkes, at effekten af den forventede øgede anvendelse af biogas indgår i Basisfremskrivningen 2019.

Spørgsmål 4.

Hvilken rolle kan biogasfyrede kraftvarmeanlæg spille for elforsyningssikkerheden, og hvilken rolle spiller støtten i den sammenhæng?

Svar:

Opgraderet biogas som tilføres gasnettet kan i fremtiden spille en vigtig rolle i forhold til at omstille anvendelsen af ledningsgas til vedvarende energi. Dermed vil den nuværende støtte til biogas og andre grønne gasser på sigt også kunne bidrage til at sikre et grundlag for at opretholde elforsyningssikkerheden, hvis prissignalerne i elmarkedet understøtter fastholdelsen af en termisk elkapacitet baseret på gas.

Spørgsmål 5.

Hvilke investeringer vil være irreversible investeringer i forbindelse med dispensationsordningen.

Svar:

Da projektplanlægning samt etablering af biogasanlæg og anlæg til anvendelse af biogas kan være en længerevarende proces, er der en risiko for, at nogle projekter, hvori der er foretaget irreversible investeringer i tiltro til de gældende støttevilkår, ikke når at være etablerede og komme i drift inden skæringsdatoen den 1. januar 2020.

Derfor er der etableret en dispensationsordning, som sikrer støtte til de projekter, hvor der inden den 8. februar 2019 er foretaget irreversible investeringer i et projekt til anvendelse af biogas, og der inden 1. juli 2019 var leverance af biogas fra et eksisterende biogasanlæg, eller fra et VVM- og miljøgodkendt projekt til etablering af et nyt biogasanlæg.

En irreversibel investering skal kunne dokumenteres og henføres til etablering af det støtteberettigede anlæg. Investeringen skal vedrøre den fysiske etablering af anlægget, og kan således f.eks. bestå i køb af fx et opgraderingsanlæg. Alternativt kan det være en aftale om opførelse af et elproduktionsanlæg eller opgraderingsanlæg i form af en kontrakt med en hovedentreprenør eller aftaler med andre parter, der skal realisere byggeriet eller de væsentlige dele heraf. Indgåelse af bindende aftale om tilslutning med et naturgasdistributionsselskab vil også betragtes som en irreversibel investering.



Det er således ikke tilstrækkeligt, at der er foretaget en irreversibel investering i andre anlæg m.v. end det støtteberettigede anlæg, selv om disse har sammenhæng med et planlagt projekt. De indgåede aftaler skal være bindende, for at investeringen kan anses for at være irreversibel, hvilket indebærer, at aftaleparterne kun kan frigøre sig af kontrakten ved at hæve den ud fra de almindelige obligationsretlige regler og principper.