



NOTAT

19. december 2008
J.nr. . 020230/20017-0033
Ref. rvn/st
Energiforsyning og vedvarende energi

Side 1/4

Prisregulering for biogas

Med den energipolitiske aftale af 21. februar 2008 og implementeringen ved lov i juni blev det besluttet at forhøje afregningsprisen for biogasbaseret el. Hensigten hermed har været, at forstærke incitamentet til biogasproduktion og opnå ny fremdrift i udbygningen af eksisterende og etableringen af nye biogasanlæg.

Ribe Biogas A/S har i henvendelser af 6. juni og 21. november 2008 til Enerkipolitisk Udvalg anført, at varmforsyningsloven imidlertid hindrer, at en øget betaling for biogasbaseret el kan tilfalde biogasproducenten. Den øgede støtte til biogas tilfalder i stedet varmførbrugerne i form af lavere varmeregninger.

Forskellige prisreguleringer for naturgas og biogas m.m.

Ved ikrafttrædelse af lov om ændring af lov om varmforsyning og lov om naturgasforsyning den 1. juli 2000 er der indført en forskel i prisregulering for forsyning af større varmforsyningsanlæg med naturgas på den ene side og biogas m.m. på den anden side.

Priserne for levering af naturgas til kollektiv varmforsyning blev underlagt den nye naturgasforsyningslov, der tillader priser på kommercielle vilkår, mens priserne for levering af biogas m.m. til kollektiv varmforsyning fortsat var underlagt varmforsyningsloven, der kun i begrænset omfang tillader, at biogasselskaber m.fl. opnår et overskud.

Baggrunden for overførsel af prisbestemmelser for naturgasforsyning til den nye naturgasforsyningslov var en gradvis indførelse af konkurrence på markedet for handel med naturgas.

Prisregulering for biogas m.m.

Priserne for biogaslevering er omfattet af varmforsyningslovens § 20, som fastlægger, at kun bestemte nødvendige omkostninger må indregnes i priserne (hvile-i-sig-selv). Biogasselskaber, der leverer til et kollektivt varmforsyningsanlæg, er imidlertid omfattet af en undtagelse til § 20, idet varmforsyningslovens § 20 b modificerer hvile-i-sig-selv princippet således, at visse vedvarende energianlæg i priserne må indregnes et vist overskud. Bestemmelsen lyder således:

§ 20 b. Geotermiske anlæg, solvarmeanlæg og biogas- eller biomassebaserede varme- eller kraft-varme-værker, som leverer opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas til et

kollektivt varmforsyningsanlæg, kan i prisen for de i § 20, stk. 1, nævnte ydelser indkalkulere et overskud. Ligeledes kan industrivirksomheder, der leverer overskudsvarme til et kollektivt varmforsyningsanlæg, indkalkulere et overskud.

Tariffer og betingelser for leverancer af biogas m.m. efter §§ 20 og 20 b underlægges generelt Energitilsynets kontrol. Energitilsynet kan, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4, foretage en 'rimelighedsvurdering'. Hvis tilsynet skønner, at det efter varmforsyningslovens § 20 b indkalkulerede overskud er urimeligt, skal overskuddet reduceres, hvilket vil føre til en sænkning af varmeprisen.

Et vigtigt overordnet hensyn i varmforsyningsloven er, at en monopolsituation ikke udnyttes.

Der har været flere sager i Energitilsynet om, hvad der er et rimeligt overskud efter § 20 b. Eksempler er:

- på afregningspriserne for varme: forrentning på 6,28 % p.a. af den indskudte andelskapital (Kolind Halmvarmeværk, 25. august 2005),
- 8 % p.a. realforrentning til forrentning og tilbagebetaling af parternes indskudskapital (Sønderborg Fjernvarme & DONG samarbejdsaftale, 24. september 2007)
- samlet forrentning af indskudskapitalen med 8,12 %: 6,12 % + risikotillæg på 2 % (Holeby Halmvarmeværk, høringsudkast 7. november 2008).

I praksis kan biogasselskab lave en kontrakt aftale med et kraftvarmeværk – der også kan forsynes med naturgas – om at biogassen f.eks. skal leveres til reference- eller substitutionsprisen. Referenceprisen kan bl.a. være naturgasprisen. Hvis biogasprisen indbringes for Energitilsynet, og tilsynet tager sagen til behandling, vil vurderingen af prisens lovlighed og rimelighed ske dels på baggrund af den omkostningsbestemte pris dels på baggrund af en vurdering af det overskud, biogasselskabet eventuelt opnår.

Prisregulering for naturgasforsyning

Produktion og salg af naturgas til kunder, der frit kan vælge leverandør, betragtes som rent kommercielle aktiviteter. Disse aktiviteter er omfattet af de almindelige konkurrenceregler.

Leverance til kunder, der ikke benytter sig af retten til at vælge leverandør, er underlagt naturgasforsyningslovens regler. Priser for ydelser fra distributionsselskaber og forsyningspligtige selskaber er efter disse regler underlagt et modificeret hvile-i-sig-selv princip.

Indpasning af øget biogasproduktion

Den kraftige forøgelse af biogasproduktionen, som nu ønskes opnået med den forøgede afregningspris, vil primært skulle erstatte naturgas på de decentrale kraftvarmeværker. Den øgede biogasproduktion medfører således primært, at naturgasbaseret kraftvarmeproduktion erstattes af biogasbaseret kraftvarmeproduktion og medfører således ikke "ny" elproduktion.

I denne situation vil den nye biogasleverance være i konkurrence med den eksisterende naturgasforsyning. Der er således ikke tale om en monopolsituation for biogasleverandøren. Det er denne situation, der er gældende for Ribe Biogas A/S og for en lang række af projekter for nye biogasanlæg, som aktuelt er under forberedelse.

Dette kan således tale for, at der ikke er behov for samme grad af regulering som den gældende.

En ændring, som afkobler disse biogasleverandører fra hvile-i-sig-selv reglerne, således at de kan levere biogas konkurrencedygtigt med naturgas eller på anden vis defineret i forhold til en reference- eller substitutionspris, vil medvirke til at fremme indpasningen af biogas.

Hvis gældende regulering (varmeforsyningsloven) ikke ændres, vil biogasleverandører, som eksempelvis Ribe Biogas A/S, ikke eller kun i begrænset omfang få glæde af den forhøjede elafregningspris for biogas. Forhøjelsen vil således ikke forstærke disse værkers incitament til udvidelser og øget produktion. Tilsvarende vil det vanskeliggøre realiseringen af helt nye biogasprojekter, idet de kommende biogasselskaber i så fald ikke vil kunne forlade sig på, at en kontrakt om levering af biogas til konkurrencedygtig substitutionspris f.eks. i forhold til naturgas kan påregnes overholdt for den periode, den er indgået, idet den kan blive tilsidesat ved en afgørelse i Energitilsynet.

Problemstillingen kan også udtrykkes som følger: Varmeværket kan i dag få Energitilsynets opbakning til, at afregningsprisen skal være den laveste af to mulige, - enten substitutionspris i forhold til referencebrændsel (typisk naturgas) eller omkostningsbestemt pris. En biogasinvestor, som løber en risiko ved sin investering, kan således godt "få lov" til at lide tab, hvis det ad åre viser sig, at en investering baseret på salg af gas til et kraftvarmewærk til naturgas-baseret substitutionspris udviklet sig ringere end forventet, hvilket f.eks. kan ske, hvis prisen på naturgas bliver lavere, end investor forudsatte i sit beslutningsgrundlag, eller hvis driftsomkostningerne til biogasproduktionen bliver højere end forudsat. Men hvis prisen på naturgas omvendt bliver højere, eller hvis driftsselskabet bliver bedre til at drive biogasproduktionsvirksomheden end forudsat i beslutningsgrundlaget, kan selskabet ikke "få lov" til at beholde mere af det overskud, der indtjenes, end, hvad der måtte anses som "rimeligt". Regelsættet kan siges at være asymmetrisk til gunst for varmewærk og varmeforbrugere og til ugunst for eksisterende og kommende biogasinvestorer.

Eventuel ophævelse af varmeforsyningslovens prisbestemmelser for biogas

Biogasproduktionsanlæg er i varmeforsyningslovens § 2 defineret som kollektive varmeforsyningsanlæg og dermed underlagt varmeforsyningslovens prisbestemmelser.

Hvis biogasproduktion undtages fra varmeforsyningslovens anvendelsesområde, vil dette medføre, at produktionen betragtes som en rent kommerciel aktivitet, og at biogas kan sælges til markedspriser.

Biogaslevering til kollektive varmeforsyningsanlæg, skal desuden undtages fra varmeforsyningslovens §§ 20 og 20 b. Dette må dog forudsætte, at der er tale om levering til et fjernvarmewærk, der har flere forsyningsmuligheder. Varmeforbrugere vil i dette tilfælde være beskyttet mod for høje priser, såfremt biogasprisen er fastsat som en substitutionspris i forhold til alternativet.

I områder, hvor der derimod ikke er et reelt alternativ i form af naturgas, affalds-/biomassevarme mv., vil biogASForsyningen ikke være konkurrenceudsat. For at beskytte var-

meforbrugere i disse områder, kunne det overvejes forsat at underlægge biogasleverandører det modificerede hvile-i-sig-selv princip i varmforsyningslovens § 20 b, hvilket ligner prisreguleringen i naturgasforsyningsloven for kunder, der ikke benytter sig af retten til at vælge leverandør. For biogasforsyning, der ikke er konkurrenceudsat, vil der således ikke ændre noget i forhold til den nuværende prisregulering.

Hvis fremføring af biogas også skulle undtages fra definitionsbestemmelser, dvs. at fremføring af biogas ikke længere er et 'kollektivt varmforsyningsanlæg', skal det overvejes om biogasfremføringsanlæg ikke, ligesom naturgasfremføringsanlæg, i hvert fald skal underlægges varmforsyningslovens kapitel 2 og 3. Dvs. at projekter vedrørende biogasfremføringsanlæg er underlagt kommunalbestyrelsens godkendelse og at kommunalbestyrelsen, efter varmforsyningslovens regler, kan træffe beslutning om ekspropriation, hvis dette er af væsentlig betydning for etableringen af et godkendt fremføringsanlæg.

Såfremt det bliver muligt at injicere og transportere biogas gennem naturgassystemet er det allerede omfattet af naturgasforsyningsloven. Individuel biogasforsyning vil, afhængig om det er til kunder, der frit kan vælge leverandør eller ej, henholdsvis være betragtet som rent kommerciel aktivitet eller være underlagt et modificeret hvile-i-sig-selv princip.

Samlet set er spørgsmålet om, hvorvidt varmforsyningslovens prisregulering for biogas bør lempes, en afvejning mellem hensynet til at fremme biogassen og hensynet til varmforbudgerne.

I denne afvejning bør følgende forhold indgå:

- Med en ændring af prisreguleringen for biogas vil den forøgede støtte til biogas, som indgik i den energipolitiske aftale af 21. februar 2008, tilfalde biogasproducenten, bortset fra den eventuelle "rabat", varmeværket vil kunne forhandle sig til.
- Der kan opnås god samfundsøkonomi og CO₂-reduktioner ved anvendelse af biogas til kollektiv varmforsyning. Muligheden for øget overskud vil fremme biogassen.
- Ophævelse af (modificeret) hvile-i-sig-selv for biogasforsyning kan medføre højere varmepriser, end der ellers kunne være opnået. Varmeværket vil dog også kunne forhandle sig til en vis rabat i forhold til f.eks. naturgas, når en aftale om tilførsel af biogas indgås. I det omfang de nuværende regler afholder en biogasproducent fra at investere, vil varmeværket ikke få denne mulighed.
- Når en ændring overvejes, at det relevant samtidig at vurdere, om andre former for varmforsyning på tilsvarende måde skal tages i betragtning. Som eksempler kan følgende nævnes: forgasningsanlæg, solvarmeanlæg, varmepumpeanlæg, overskudsvarmforsyning og geotermianlæg. Det gælder for de tre førstnævnte, at det typisk vil være varmeværket, som selv beslutter at investere i sådanne anlæg, hvorved spørgsmålet om konkurrence med andre forsyningsmuligheder vil blive en intern vurdering for varmeværket, når investeringen er foretaget. For de to sidstnævnte – overskudsvarme og geotermianlæg – vil leverandøren typisk være et andet selskab end varmeværket, hvorved der kan argumenteres for en parallelitet til en biogasleverandør. Eksemplerne viser, at der er grund til at overveje de relevante forsyningsformer enkeltvis i forbindelse med en evt. revision af loven.