



Notat

J.nr. 13-0076486

Dato: 9. august 2013

Beskrivelse af model for forsyningssikkerhedsafgiften

1. Indledning

Regeringen (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti indgik den 22. marts 2012 aftale om den danske energipolitik 2012-2020 (Energiaftale 2012).

Ifølge aftalen er parterne enig om, at omstillingen til et Danmark med en energiforsyning dækket af vedvarende energi hviler på troværdige, stabile og langsigtede rammer om den danske energipolitik, og at aftalen vil understøtte fælles EU-målsætninger.

Med aftalen fastlægges konkrete energipolitiske initiativer for perioden 2012-2020.

Følgende fremgår bl.a. af Energiaftale 2012:

»Forsyningssikkerhedsafgiften pålægges al rumvarme, dvs. rumvarme fra såvel fossile brændsler som biomasse, og træder i kraft i 2013. Dog gælder det for biomassen, at der er tale om et nyt afgiftsgrundlag, hvorfor den må udformes under hensyn til EU's diskriminations- og statsstøtteregler og senest skal træde i kraft i 2014.

For at lempe belastningen fra forsyningssikkerhedsafgiften på forbrugere af fossile brændsler, der i forvejen har høje afgifter, reduceres afgiftsstigningen på allerede beskattede fossile brændsler med 7,5 kr./GJ senest i 2020 (2010-niveau).

Med henblik på at afskærme det private erhvervsliv fra afgiftsfinansieringen af aftalens energipolitiske initiativer, lempes energiafgifterne på el og brændsel til proces. Lempelsen finansieres via forsyningssikkerhedsafgiften og sikrer, at belastningen af det private erhvervsliv under ét fra forsyningssikkerhedsafgift

og procesenergilempelse reduceres til 75 mio. kr. i 2020. Lempelsen af energifgifterne på el og brændsel til proces indføres gradvist frem mod 2020 parallelt med den øvrige finansiering af aftalen.«.

Med indførelse af den ene del af forsyningssikkerhedsafgiften, nemlig forsyningssikkerhedsafgiften på VE-brændsler til rumvarme, indføres et nyt element i det danske energifgiftssystem. Hidtil har disse VE-brændsler, f.eks. halm og træpiller, ikke været pålagt energifgifter.

I den fremtidige danske energiforsyning uden fossile brændsler skal vindkraften være flerdoblet, mens VE-brændsler og andre vedvarende energikilder skal supplere. Den vedvarende energikilde, der i størst omfang er til rådighed i Danmark, er vindenergi, der kan levere energi i form af elektricitet. Vindkraft ser desuden ud til at blive den billigste form for vedvarende energi. VE-brændsel er med de nuværende priser som udgangspunkt også et oplagt alternativ til de fossile brændsler, men der er tungvejende grunde til, at VE-brændsler alene skal være et supplement i energiforsyningen.

VE-brændsler er en begrænset ressource. Selvom VE-brændsler er en fornybar ressource, modsat de fossile brændsler, er der grænser for hvor meget VE-brændsel, der kan produceres både i Danmark og i verden. VE-brændsel kan være en langsom fornybar ressource, f.eks. VE-brændsel fra visse skovbrug. Selv hvis omfattende dele af Danmarks landbrugsareal blev omlagt til produktion af VE-brændsler, ville det langt fra kunne dække fremtidens behov. Et energisystem, der i meget høj grad bygger på VE-brændsler, vil blive afhængig af både en betydelig import og udviklingen i prisen på VE-brændsler.

Flere andre lande har - ligesom Danmark - en vision om, at deres energiforsyning på sigt skal dækkes af vedvarende energi. Efterhånden som der forbruges af de fossile brændsler i verden og de fossile brændsler bliver mere og mere utilgængelige, vil der være yderligere lande, som vil prioritere vedvarende energi. Det forventes i takt med øget befolkningstilvækst, velstand og mindsket anvendelse af fossile brændsler, at omverdenen i øget grad vil efterspørge VE-brændsler til en række formål, herunder energi og transport. Dermed vil efterspørgslen og priserne stige for VE-brændsler.

Der er også andre grunde til, at efterspørgslen og priserne for VE-brændsler vil stige. Der efterspørges VE-brændsler til en række andre formål end energiformål som f.eks. fødevarer, papir og tømmer. På sigt kan der endvidere

blive en øget efterspørgsel efter VE-brændsler til forskellige materialer, kemikalier etc.

En øget efterspørgsel kan samtidig føre til øgede risici for så vidt angår den miljømæssige bæredygtighed af omfattende anvendelse af VE-brændsel til energi og transport.

Af forsyningssikkerhedsgrunde for Danmark og EU, og for at gøre omstillingen til vedvarende energi uden fossile brændsler billigere, er det vigtigt, at der ikke omstilles for meget til brug af VE-brændsler, da det binder energiforsyningen fremover.

Dette er baggrunden for, at vindkraften i den fremtidige danske energiforsyning uden fossile brændsler skal være flerdoblet, mens VE-brændsler og andre vedvarende energikilder skal supplere.

Brugen af VE-brændsler har allerede en væsentlig afgiftsfordel. Afgiftsfordelen fremkommer ved, at VE-brændslerne er fritaget for energiafgifter, mens energiafgifterne på konkurrerende fossilt brændsel – før indførelse af forsyningssikkerhedsafgiften - udgør ca. 60 kr. pr. GJ. Forsyningssikkerhedsafgiften på VE-brændsler vil være lidt højere end forsyningssikkerhedsafgiften på fossile brændsler. Det betyder, at den afgiftsmæssige fordel ved VE-brændsler reduceres tilsvarende, men der vil fortsat være en betydelig fordel til VE-brændsel efter indførelsen af forsyningssikkerhedsafgiften for fossile brændsler og VE-brændsler.

I forhold til, at den vedvarende energis andel af energiforsyningen skal øges tillige med et lavere energiforbrug, kan der i øvrigt være ulemper ved store fordele eller støtte til brug af VE-brændsel. Store fordele øger ganske vist andelen af vedvarende energi, men ved individuel opvarmning med VE-brændsel i brændeovne m.v. risikeres et øget energiforbrug, da denne opvarmningsform ikke er særlig energieffektiv. Desuden vil der være øget lokal partikelforurening fra brændeovne m.v.

Efter indgåelsen af Energifaite 2012 har regeringen (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti den 15. november 2012 indgået aftale om strategi for solcelleanlæg og øvrige små vedvarende energi (VE)-anlæg (Solcelleaftalen).

Det fremgår af Solcelleaftalen, at det statslige provenutab ved udbygning med solcelleanlæg og øvrige små VE-anlæg finansieres ved en stigning i forsyningssikkerhedsafgiften i forhold til det aftalte i Energifaite 2012.

Efter indgåelsen af Energifaite 2012 og Solcelleaftalen har regeringen (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti den 22. januar 2013 endvidere indgået aftale om støtte til husstandsmøller (Husstandsmølleaftalen).

Det fremgår af Husstandsmølleaftalen, at finansieringen af aftalens initiativer sker via bl.a. forsyningssikkerhedsafgiften.

Samtidig med indførelse af forsyningssikkerhedsafgift på VE-brændsel foreslås visse tilpasninger af de gældende afgiftsregler for VE-brændsel.

2. Forsyningssikkerhedsafgiftens formål og baggrund

2.1. Forsyningssikkerhedsafgift på fossile brændsler til rumvarme

Forsyningssikkerhedsafgiften på de fossile brændsler indebærer en stigning i energifgifterne på fossile brændsler til rumvarme.

Stigningerne i energifgifterne på de fossile brændsler til rumvarme foreslås at gælde for både husholdninger og erhvervene. De gennemføres ved at forhøje afgiftssatserne i energifgiftslovene på de fossile brændsler. Energifgifterne på brændsler omfatter lov om afgift af naturgas og bygas, lov om afgift af stenkul, brunkul og koks m.v. og lov om energifgift af mineralolieprodukter m.v.

2.2. Forsyningssikkerhedsafgift på VE-brændsler

Med det kommende lovforslag indføres forsyningssikkerhedsafgift på VE-brændsler, hvormed lovforslaget udmønter den del af finansieringen af Energifaite 2012, Solcelleaftalen og Husstandsmølleaftalen, som skal komme fra indførelse af en forsyningssikkerhedsafgift på VE-brændsler anvendt til rumvarme. Forslaget om forsyningssikkerhedsafgift på VE-brændsler understøtter omstillingen til et Danmark med en energiforsyning dækket af vedvarende energi, hvor vindkraften skal være flerdoblet, mens VE-brændsler og andre vedvarende energikilder skal supplere.

Med forslaget lægges der forsyningssikkerhedsafgift på VE-brændsel, som anvendes til rumvarme m.v. fra både de kollektive fjernvarmenet og

individuelle ovne og kedler m.v. i virksomheder og husholdninger. Udtrykket rumvarme skal forstås i overensstemmelse med energiafgiftslovene, hvor udtrykket dækker både egentlig rumvarme, men også andet varmeforbrug, f.eks. varmt brugsvand og komfortkøling, som ikke berettiger til tilbagebetaling af afgift til forbrugeren i modsætning til virksomhedernes procesforbrug.

2.3. Proceslempelser

Lempelsen af afgiftsbelastningen for erhvervene sker ved en reduktion af energiafgifterne på brændsler samt elektricitet til procesformål omfattet af lov om afgift af elektricitet. Lempelserne skulle oprindeligt være indfaset sammen med forsyningssikkerhedsafgiften, men som følge af aftalen om Vækstplan DK, er lempelserne fremrykket, hvorved den fulde effekt opnås allerede i 2014, jf. lov nr. 903 af 4. juli 2013.

2.4. Tilpasning af afgiftsregler for VE-brændsel

Samtidig med indførelse af forsyningssikkerhedsafgift på VE-brændsler foreslås visse tilpasninger af afgiftsreglerne for VE-brændsler, herunder biogas og bioolier. Hermed sikres, at der sker en ensartet afgiftsmæssig behandling med hensyntagen til energibeskatningsdirektivet.

3. Lovforslagets enkelte elementer

3.1. Forsyningssikkerhedsafgift på fossile brændsler til rumvarme

Med den sidste fase af forsyningssikkerhedsafgiften foreslås afgiftssatserne på de fossile brændsler i gasafgiftsloven, kulafgiftsloven og mineralolieafgiftsloven samlet forhøjet med ca. 33 pct. Satserne for overskudsvarmeafgift i energiafgiftslovene, som er afstemt efter afgiften på rumvarme, foreslås forhøjet forholdsmæssigt. Desuden foreslås lempelsen i elpatronordningen tilsvarende reguleret.

3.2. Forsyningssikkerhedsafgift på VE-brændsler

Forsyningssikkerhedsafgift på VE-brændsler er en ny afgift.

Der er et meget stort antal virksomheder og private personer i Danmark, der bruger VE-brændsel til fremstilling af rumvarme (op mod 800.000 anlæg). På grund af det meget store antal er det ikke administrativt muligt, at den enkelte skal afregne forsyningssikkerhedsafgift. Endvidere vurderes det, at ca. 30.000 virksomheder omsætter VE-brændsler i Danmark til energiformål. Det vurderes heller ikke administrativt muligt, at alle 30.000 virksomheder skal

registreres efter forsyningssikkerhedsafgiften. Det forventes på, at op mod 3.000 virksomheder skal registreres efter afgiftsloven.

Det er derfor nødvendigt at opstille nærmere regler for, hvem der skal være pligtig til at afregne afgift af forbrug og salg mv.

Forsyningssikkerhedsafgiften forudsættes på denne baggrund tilrettelagt med følgende hovedelementer:

- En afgift på VE-brændselforbrug til rumvarme mv., der som udgangspunkt omfatter alt handlet VE-brændsel.
- Afgiften opgøres af brændværdien i VE-brændsel, dvs. som et afgiftsbeløb pr. GJ. Afgiften kan f.eks. ved salg af VE-brændsler også beregnes af brændslets vægt, pris m.v.
- Større energianlæg med en installeret effekt over 0,15 MW skal selv registrere og afregne deres forbrug af VE-brændsler (det er større anlæg, der fx kan levere varme til over 30 husstande eller en virksomheds eget forsyningsanlæg med en tilsvarende kapacitet).
- Andet forbrug af VE-brændsler bliver omfattet via en pligt til registrering og afregning af afgift for momsregistrerede virksomheder, der har et årligt salg af afgiftspligtig VE-brændsler på over 10.000 kr. Salg til andre virksomheder, som er registrerede for forsyningssikkerhedsafgift på VE-brændsler, medregnes ikke til beløbet.
- En afgiftsfritagelse for VE-brændsler, der indføres som personligt rejsegods fra udlandet.
- Krav om, at køberen (både virksomheder og private) skal selvangive og afregne forsyningssikkerhedsafgift, hvis der indkøbes VE-brændsel for over 1.000 kr. ekskl. moms til direkte levering fra udlandet.
- Krav om afregning af forsyningssikkerhedsafgift, hvis der købes VE-brændsler for over 1.000 kr. ekskl. moms fra en dansk ikke-registreret sælger (fordi deres salg mv. ikke overstiger registreringsgrænsen på 10.000 kr.). I Danmark er det dog den danske sælger, der skal anmelde og afregne forsyningssikkerhedsafgift.
- Krav om anmeldelse og betaling af afgift for danske virksomheder, som ikke er registrerede for forsyningssikkerhedsafgift, og som leverer et parti VE-brændsel til borgere m.fl. til en pris over 1.000 kr. eksklusiv moms.
- En tilbagebetalingsordning, hvis der indenfor et år er betalt over 5.000 kr. i afgift, og der kan fremlægges dokumentation for anden anvendelse af VE-brændsel end rumvarme.
- En fritagelse for sankebrænde, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- Prisen for sankekort afhænger ikke af opmåling af det indsamlede brænde.
- Der sker ikke beskæring eller fældning af træer i forbindelse med sankningen.
- Brændet foreligger ikke stablet eller forarbejdet til ovenklart brænde.
- Køber benytter ikke erhvervmæssig bistand ved indsamlingen af brænde.
- Der udstedes faktura med køberens navn og adresse ved hvert køb.

Som udgangspunkt bliver al handlet VE-brændsel til brug for rumvarme dermed pålagt forsyningssikkerhedsafgift. En mindre del vil dog ikke blive omfattet på grund af de ovennævnte afgrænsninger. Endvidere bliver træ fra haver, læhegn og små mængder affaldstræ fra fx snedkere mv. ikke handlet og dermed ikke afgiftspålagt.

Forsyningssikkerhedsafgiften på VE-brændsel bliver i øvrigt udformet, så afgiften følger systemet for energiafgifterne på de fossile brændsler. Der vil derfor blive fastsat en forholdsmæssig afgift for overskudsvarme og en tilpasning af elpatronordningen mv. Endvidere vil virksomheder, som bruger energi fra VE-brændsel til proces, dvs. vareproduktion eller fremstilling af elektricitet til nettet, få afgiften tilbagebetalt.

3.3. Tilpasning af afgiftsregler for diverse former for VE-brændsel

En række VE-produkter fx talolie, trætjære, trætjæreolie, vegetabilsk beg og andre varer udvundet af saften fra træ og visse andre former for VE-affald er pålagt almindelig energiafgift.

Andre VE-produkter fx bioolier som rapsolie og fiskeolie, der anvendes til rumvarme, er i dag ikke pålagt energiafgift.

Der foreslås visse tilpasninger af de gældende afgiftsregler for VE-brændsler, så der så vidt muligt, og inden for rammerne af Energibeskatningsdirektivet, sikres ensartet afgiftsmæssig behandling af forskellige VE-brændsler.

Derfor vil visse VE-produkter uden for Energibeskatningsdirektivet blive fritaget for almindelig energiafgift, men som anden VE-brændsel vil de blive pålagt den kommende forsyningssikkerhedsafgift for VE-brændsel, når denne er godkendt og træder i kraft.

Andre VE-produkter inden for Energibeskatningsdirektivet vil blive pålagt almindelig energiafgift.

Ligeledes for at sikre overensstemmelse med Energibeskatningsdirektivet vil biogas hurtigst muligt blive pålagt direktivets minimumsafgift på henholdsvis 2,5 kr. pr. GJ for biogas anvendt til rumvarme og 1,3 kr. pr. GJ for biogas anvendt til proces. Minimumsafgiften vil dog blive afløst af forsyningssikkerhedsafgiften for VE-brændsler, når denne er godkendt og træder i kraft.

4. Provenu og afgiftssatser mv.

Den samlede forsyningssikkerhedsafgift på fossile brændsler og VE-brændsler skal indbringe et nettoprovenu på knap 0,9 mia. kr. i 2013 (2013-priser) stigende til godt 2,6 mia. kr. i 2020 (2013-priser), jf. tabel 1.

2013-priser, mio. kr.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Finansieringsbehov	900	1.500	1.700	1.875	2.075	2.250	2.400	2.625
Umiddelbart provenu FSA	1.200	2.150	2.500	2.875	3.300	3.600	3.800	4.275
- heraf fossil	1.200	1.425	1.500	1.650	1.800	1.875	1.875	2.100
- heraf VE	0	750	1.000	1.225	1.500	1.725	1.925	2.175
Adfærd og kompensation	-300	-525	-675	-850	-1.100	-1.200	-1.300	-1.550
Nettoprovenu, bioolier mv.	0	-100	-125	-125	-125	-125	-125	-100
Provenu efter adfærd	900	1.500	1.700	1.875	2.075	2.250	2.400	2.625

Satsen for FSA vil være udtrykt i kr./GJ. Det er altså energimængden i VE-brændslerne, der som udgangspunkt er afgørende for afgiften. Ved en række handler forventes det, at der ikke er kendskab til det præcise energiindhold i brændslet. Derimod kendes ofte volumen i form af rummeter, m³ eller antal tons leveret. Der fastsættes en række standardomregningsforhold, så afgiften pr. GJ kan findes.

Der vil også være mulighed for at beregne afgiften på baggrund af værdien af den VE-brændsel, der er solgt.

Ovenstående beskrivelse af forsyningssikkerhedsafgiften vil medføre en stigning i afgiften for fossile brændsler anvendt til rumvarme på ca. 21,8

kr./GJ i 2020 (2013-priser) og en afgift på VE-brændsler anvendt til rumvarme på ca. 29,7 kr./GJ i 2020 (2013-priser), jf. tabel 2.

Tabel 2. Indfasning og satser for FSA inkl. kompensation til erhverv									
2013-niveau	Før FSA	Enhed	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fossile brændsler i alt	60,5	kr./GJ	+11,4	+13,0	+14,6	+16,7	+17,9	+18,7	+21,8
- heraf 1. etape		kr./GJ	+10,5	+10,5	+10,5	+10,5	+10,5	+10,5	+10,5
- heraf 2. etape		kr./GJ	+0,9	+2,5	+4,1	+6,2	+7,4	+8,2	+11,3
VE-brændsler	0	kr./GJ	+11,4	+14,6	+17,8	+21,4	+24,2	+26,6	+29,7

Afgiften på fossile brændsler til rumvarme bliver således samlet i 2020 på 82,3 kr. pr. GJ (2013-priser), mens afgiften på VE-brændsler til rumvarme bliver på 29,7 kr. pr. GJ (2013-priser). Der vil således fortsat efter indfasningen af FSA være et afgiftsmæssigt incitament til at bruge VE-brændsler til rumvarme.