



Orientering om øgede mængder biogas og udgiftsændring

Center
Center for Grøn Omstilling

Dato
4. december 2020

J nr. 2020-4086

Resume

Der er udarbejdet en ny foreløbig fremskrivning af biogasmængder og støtteudgifter. Fremskrivningen viser, at Energistyrelsen forventer en væsentlig forøget biogasproduktion fra eksisterende ordninger. Samlet set forventes biogasproduktionen fra de eksisterende ordninger at stige til 42 PJ i 2030 svarende til en stigning på 10 PJ i forhold til Basisfremskrivningen 2020. Det medfører en øget CO₂-reduktion på 0,2 mio. ton i 2025 og 0,6 mio. ton i 2030 og øger støtteudgifterne til biogas.

Det vurderes foreløbigt, at de øgede støtteudgifter til de gamle biogasordninger vil påvirke de offentlige finanser negativt med 0,2 mia. kr. i 2021 stigende til 1,2 mia. kr. i 2030 (6,6 mia. kr. over hele perioden) i forhold til Basisfremskrivningen 2020, der blev lagt til grund for finanslovsforslaget. Det skyldes øgede mængder og skøn om stigende støttesatser pga. ændrede el- og gaspriser, *jf. tabel 1*.

Tabel 1

Biogasudbud - Forskel mellem FFL21 og ny fremskrivning

Mio. kr.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2020-30
FFL21-fremskrivning	2.823	3.243	3.386	3.208	3.103	3.025	2.954	2.882	2.810	2.735	2.667	32.835
Marginal mængde ændring	0	110	87	193	415	517	618	717	812	903	994	5.366
Marginal el- og gasprisændring	-20	86	40	67	96	106	128	152	176	201	230	1.262
Marginal ændring i alt	-20	196	127	260	511	623	746	869	988	1.104	1.224	6.628

Anm.: Fremskrivningen er behæftet med væsentlige usikkerheder, idet det indmeldte produktionsloft ikke vil være lig den reelle produktion.. Hertil kommer, at støttesatsen er volatil (afhænger af markedsprisen for el og naturgas).

Kilde: Energistyrelsen

En del af anlæggene, omkring 4 PJ, kommer ind på en dispensationsmulighed, som energiforligskredsen aftalte at åbne op for i april 2019. Energiforligskredsen aftalte samtidig, at dispensationsmuligheden skulle finansieres ved at nedskrive en pulje til biogas fra energiaftalen 2018 (EA18). Denne pulje tømmes derved, og der er brug for yderlige midler. På den baggrund vurderes det, at dispensationsmuligheden påvirker de offentlig finanser negativt med 41 mio. kr. i 2021 sigende til 225 mio. kr. i 2030 (samlet set 1,6 mia. kr. frem mod 2030 og 3,7 mia. kr. i hele støtteperioden frem mod 2049), *jf. tabel 2*.



Tabel 2

Merudgifter og finansieringsbehov til udvidet dispensationsordning ift. aftale fra april 2019

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2021-2030	Hele støtteperioden 2020-2049
Mio. kr.												
Udgifter i alt til dispensationsordning	41	286	351	377	403	419	435	449	442	435	3.638	7.850
Nedskrivning af biogasudbud (EA18)		245	240	235	231	226	222	218	214	210	2.041	4.116
Finansieringsbehov	41	41	111	142	172	192	212	231	228	226	1.596	3.733

Anm.: Der er for nuværende givet tiladelse til 4 anlæg på den udvidede dispensationsordning med en samlet forventet effekt på ca. 4,1 PJ. 1 anlæg er stadig under behandling, men [det vurderes sandsynligt, at det kommer ind med en forventet effekt på ca. [0,2 PJ].
Fremskrivningerne på biogasområdet er behæftet med væsentlige usikkerheder, idet deres indmeldte produktionsloft ikke vil være lig deres reelle produktion. Der vil således være biogasanlæg, som udnytter loftet fuldt ud og andre anlæg, der producerer væsentligt mindre. Hertil kommer, at støttesatsen er volatil, da den afhænger af markedsprisen for el og naturgas.

Kilde: Energistyrelsen

Der har i regeringen været overvejelser omkring hvilke modgående tiltag, der kunne iværksættes mhp. at begrænse belastningen af de offentlige finanser. Biogasanlæggene har et retskrav på støtte, såfremt de lever op til kravene. Det har derfor været undersøgt, om der kunne findes midler i andre støtteordninger, fx de med klimaaftalen for energi og industri af juni 2020 aftalte biogasudbud, eller andre puljer fra klimaaftalen af juni 2020. Fælles for disse løsninger er dog, at det vil øge den reduktionsmanko, som Danmark står overfor for at opnå 70 pct.-målet. Regeringen ligger derfor ikke op til en finansiering af de øgede mængder biogas på de eksisterende ordninger.

Det er dog væsentligt for regeringen, at der arbejdes mod, at sådanne udgiftsændringer ikke sker i fremtiden. Udgiftsændringerne skyldes i høj grad de tidligere, åbne støtteordninger, hvor biogasanlæg har retskrav på støtte, når de leverer biogas. Af samme årsag er regeringen og aftaleparterne bag klimaaftalen for energi og industri i juni 2020 blevet enige om, at støtte til biogas fremover skal tildeles efter udbud. Derudover har klima- energi- og forsyningsministeren fremrykket allerede planlagt arbejde med overkompensationsvurderinger for biogasstøtte samt igangsat en analyse af, hvem der er modtagere af støtten under de eksisterende biogasordninger.

Baggrund

Med energiaftale 2018 blev parterne enige om, at lukke for tilgang til de eksisterende biogasstøtteordninger. Alle eksisterende og kommende biogasanlæg, som har ønsket støtte på de eksisterende ordninger har senest d. 1. juli 2020 ansøgt om tilsagn. Ansøgningsprocessen gennemføres med henblik på at fastlægge rammer og vilkår for at modtage støtte, herunder det enkelte anlægs loft over støttet produktion. Energistyrelsen er i gang med at behandle ansøgningerne.



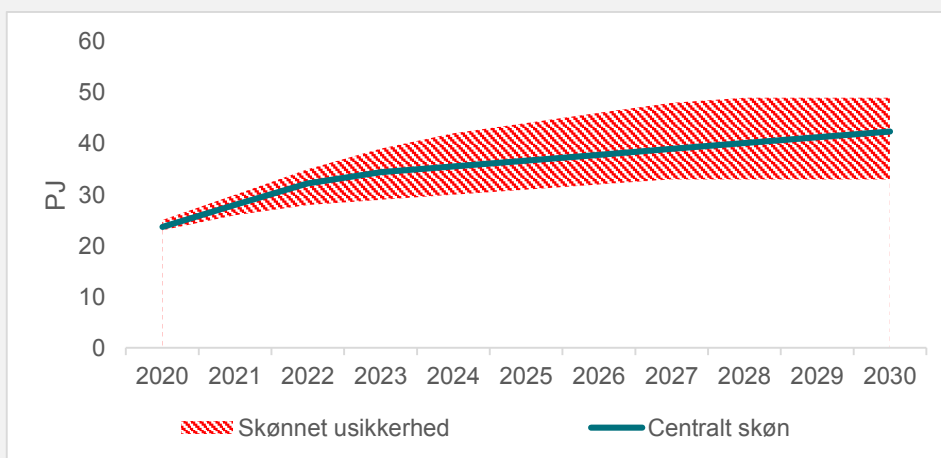
På baggrund af en screening af de indkomne ansøgninger, er der blevet etableret et overblik over de forventede årsnormer og udarbejdet en fremskrivning af den forventede biogasudbygning under de eksisterende biogasstøtteordninger. Denne fremskrivning viser en biogasudbygning med et centralt estimat på ca. 42 PJ i 2030, *jf. figur 1*. Den øgede biogasudbygning kan grundlæggende henføres til, at der har vist sig at være flere støtteberettigede anlæg, end forudsat ved de tidligere vurderinger, ligesom de enkelte anlæg gennemsnitligt set er væsentligt større, end hvad der tidligere er blevet lagt til grund.

På de gamle støtteordninger for el og opgradering har der tidligere ikke været en ansøgningsprocedure. Støtteordningerne har været åbne støtteordninger, hvilket vil sige, at anlæg først efter opførelse har skulle indmelde deres støttekrav. Derfor har informationsgrundlaget om eksisterende og projekterede biogasanlæg været yderst begrænset. Som konsekvens heraf har de tidligere prognoser og fremskrivninger for biogasudbygningen under de gamle støtteordninger i høj grad været udarbejdet på et informationsgrundlag primært bestående af oplysninger fra brancheaktører og fra medier.

Med oplysningerne indhentet fra den foreløbige screening af de indkomne ansøgninger har Energistyrelsen nu et langt mere fyldestgørende informationsgrundlag om de støtteberettigede anlæg. Det skal dog understreges, at fremskrivningen af biogasudbygningen fortsat er usikker. Sagsbehandlingen er fortsat pågående, hvorfor de tildelte årsnormer ikke ligger endeligt fast. Sagsbehandlingen forventes færdiggjort i starten af 2021, men da udnyttelsen af de tildelte årsnormer alene et estimat, vil den del fortsat være usikker.

Figur 1

Vurderet usikkerhedsmargen i fremskrivning af biogasmængder



Kilde: Energistyrelsen



Fremskrivningen af biogasudbygningen frem mod 2030 spænder ml. 33 til 49 PJ, alt afhængig af hvor stor udnyttelsen af de forventede årsnormer vil være, *jf. figur 1*.

Regelgrundlag

De gamle støtteordninger til biogas blev vedtaget politisk med energiaftale 2012 (EA12). Ordningerne støtter biogas anvendt til (1.) el, (2.) opgradering/afsætning til gasnettet samt (3.) transport, proces, varme. Ordningerne til el og opgradering blev etableret som åbne ordninger, dvs. at en biogasproducent blev støtteberettiget, når der leveres produktion til et kollektivt net. På ordningerne for transport, proces og varme har der været en tilsagnsprocedure, hvor projekterne skulle søge inden deres etablering. Støtten er designet, så udsving i priser på el og gas bliver kompenseret. Af samme årsag varierer støtteomkostningerne til biogas væsentligt fra fremskrivning til fremskrivning, afhængigt af mængder, gas- og elpriser.

Stop og loft for de gamle ordninger

Med EA18 blev det besluttet, at der i 2020 skulle lukkes for tilgangen af nye anlæg på støtteordningerne og indføres et loft for den årlige støtte. Derudover blev støtteperioden fastsat til 20 år.

På baggrund af oplysninger fra branchen blev det umiddelbart op til energiaftale 2018 vurderet, at der med indførelsen af et stop for tilgang af nye anlæg maksimalt kunne ske en biogasudbygning på op til 22 PJ.

Energiforligskredsen vedtog d. 8. februar 2019, hvornår stoppet for nye anlæg skulle effektueres, og hvordan fastsættelsen af lofter (også kaldet årsnormer) fastlægges. Hovedreglen for alle anlæg var idriftsættelse og levering af biogas inden d. 1. januar 2020, medmindre der var foretaget irreversible investeringer og opnået VVM og miljøgodkendelse for biogasprojektet pr. 8. februar 2019. I så fald blev der dispenseret fra hovedreglen.

Op til forligskredsens beslutning om udmøntningsmodel for stoppet for nye anlæg under de gamle støtteordninger modtog Energistyrelsen en række informationer fra branchen, som pegede i retningen af, at en endelig effektivering af stoppet ville medføre en biogasudbygning på op til 25 PJ.

Udvidet dispensationsmulighed af 4. april 2019

Efter forligskredsens aftale af 8. februar 2019 om lukning for nye anlæg blev det besluttet at undersøge effekterne af stoppet for nye anlæg. Her blev det konstateret, at enkelte investorer, som allerede havde foretaget irreversible investeringer i nye biogasanlæg, stadigvæk var i proces med opnå de fornødne myndighedsgodkendelser. Disse investorer stod således til at lide et økonomisk tab, da de ikke kunne indlemmes på støtteordningernes dispensationsmulighed, grundet manglende myndighedsgodkendelser.



På den baggrund vedtog forligskredsen d. 4. april 2019 at udskyde fristen for opnået VVM og miljøgodkendelse fra 8. februar til 1. juli som kriterie for at komme på dispensationsordningen.

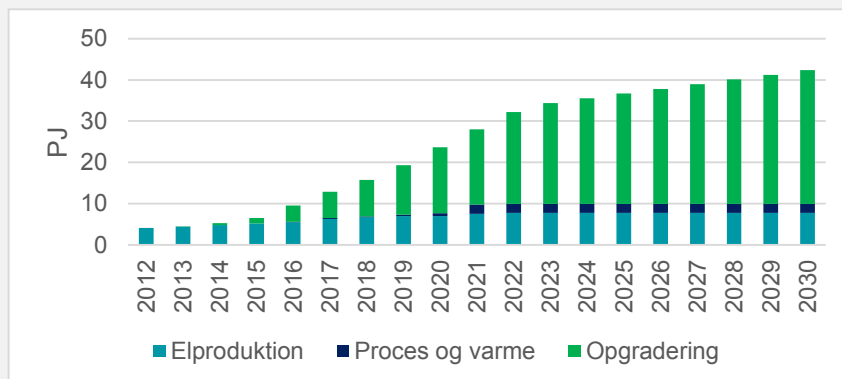
På baggrund af oplysninger fra branchen var vurderingen, at 2-3 projekter med en samlet effekt på ca. 2,2 PJ ville kunne komme med under dispensationsordningen som følge af fristforlængelsen. Forligskredsen aftalte, at merudgiften som følge af fristforlængelsen skulle finansieres via de midler, der med Energifaftale 2018 blev afsat til nye biogasudbud. D. 29. oktober 2019 blev forligskredsen oplyst, at der med det forventede finansieringsomfang ikke vil være midler tilbage i udbudspuljen.

Biogasproduktion i Danmark

Biogasproduktionen under støtteordninger har været stødt stigende i en årrække. I 2012 blev der produceret lidt mere end 4 PJ biogas, mens der i 2020 forventes en produktion på 23-24 PJ. Ses der bort fra de planlagte udbud som følge af Klimaaf-talen for energi og industri 2020, som forventes at medføre 10 PJ frem mod 2030, forventes produktionen under de gamle støtteordninger for biogas at stige til ca. 42 PJ i 2030 ifølge de nyeste fremskrivninger, *jf. figur 2*.

Figur 2

Historisk og fremskrevet biogasproduktion på gamle støtteordninger



Anm.: Udviklingen i biogasmængder på de gamle støtteordninger til biogas. Mængderne i perioden fra 2012 til 2019 er historiske tal, mens perioden fra 2020 og frem viser fremskrivningstal baseret på en foreløbig screening af de indkomne ansøgninger om støtte på ordningerne.

Kilde: Energistyrelsen

I perioden umiddelbart efter energiaftale 2012 sker udbygningen af biogasproduktion langsomt frem til og med 2015. Herefter ses en kraftig vækst i mængderne af opgraderet biogas, som hovedsageligt kan tilskrives perioden med modning af projekter og indhentning af tilladelser mv. Udviklingen fra 2015 og frem er i høj grad drevet af en stigende biogasproduktion til opgradering til gaskvalitet til naturgasnettet, mens produktionen til elproduktion er mere stabil over tid. Biogas til proces og varme spiller kun en mindre rolle i det samlede billede.