



Skatteministeriet

Analyse af afgiftsfritagelse for biogas ved køb af oprin- delsesgarantier

Indholdsfortegnelse

1 Sammenfatning.....	2
2 Afgifter og støtte til biogas	3
3 Produktion og forbrug af biogas i Danmark.....	5
4 Oprindelsesgarantier	7
5 Vurdering af en afgiftsfritagelse for ustøttet biogas	9
6 EU-regler.....	11

1 Sammenfatning

Det fremgår af *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* fra juni 2022 mellem den daværende regering (S), V, SF, RV og K, at der skal udarbejdes en analyse af mulige modeller for at afgiftsfritage biogas ved køb af oprindelsesgarantier. Oprindelsesgarantier anvendes bl.a. af virksomheder, for at de kan opføre deres gasforbrug som forbrug af biogas.

Ifølge aftalen er formålet med analysen at udvikle en mere fleksibel og markedskonform model for både produktion og anvendelse af biogas, herunder at afsøge mulighederne for større anvendelse af oprindelsesgarantier i Danmark gennem afgiftsfritagelse af biogas og fordele ved at afgiftsfritage ikke støttet biogas. Der er i aftalen afsat en reserve på 100 mio. kr. årligt i 2024-2030 til at fremme oprindelsesgarantier for biogas gennem afgiftsfritagelse.

Biogas i ledningsnettet pålægges i dag samme afgifter som fossil gas, selvom biogas opgøres som CO₂-neutralt ved afbrænding. Det skyldes, at det ikke er muligt at skelne mellem biogas og naturgas i gassystemet. Afgiften skal imidlertid ses i sammenhæng med, at det meste biogas, som tilføres ledningsnettet, samtidig modtager produktionsstøtte. I et balanceret afgifts- og tilskudssystem skal produktionsstøtten svare til afgiften. Støtten skal derfor kompensere for afgiften. Historisk har støtten dog oversteget afgiftsniveauet, hvilket skal ses i sammenhæng med, at det historisk har været dyrere at producere biogas end naturgas.

I et balanceret afgifts- og tilskudssystem bør der ikke lægges afgift på CO₂-neutralt brændsel, hvorved der heller ikke vil være behov for at kompensere for afgiften via tilskud. En afgiftsfritagelse for biogas ved køb af oprindelsesgarantier vil være et skridt i retning mod en mere afgifts- og støttefri biogassektor.

I praksis vurderes det yderst vanskeligt som følge af EU's statsstøttere regler at fritage forbruget af *støttet biogas* for afgift:

- Det er ikke kun afgiftsfritagelsen, der indgår i vurderingen af, om der er tale om overkompensation, men også eventuelle støttetiltag i produktionsledet i Danmark såvel som i andre medlemsstater. Hertil kan bemærkes, at ca. 96 pct. af den danske biogasproduktion modtog støtte i 2023.
- Indførelse af en generel afgiftsfritagelse for støttet biogas vil kræve, at der etableres et system med henblik på at undgå den overkompensation, der kan følge kumulering af støtte i Danmark og på tværs af EU. Dette system vurderes yderst vanskeligt at etablere, særligt fordi der ikke er kendskab til støtteordningerne i andre medlemsstater, herunder hvorvidt de indeholder reguleringsmekanismer, der skal sikre mod overkompensation.

Derimod vurderes det praktisk muligt at afgiftsfritage *ustøttet biogas* ved køb af oprindelsesgarantier:

- Finansieringsbehovet ved en afgiftsfritagelse for ustøttet biogas skønnes med betydelig usikkerhed til ca. 35 mio. kr. i 2026 faldende til ca. 20 mio. kr. i 2030.
- En afgiftsfritagelse for ustøttet biogas skønnes primært at vedrøre gas, som anvendes i den danske transportsektor, hvor der allerede i dag benyttes oprindelsesgarantier for ustøttet biogas.
- Det skønnes med betydelig usikkerhed, at en afgiftsfritagelse for ustøttet biogas ikke vil betyde øget biogasproduktion eller reducerede drivhusgasudledninger i Danmark.
- En sådan afgiftsfritagelse vurderes at skulle statsstøttegodkendes og vurderes ikke at indebære en risiko for overkompensation.

Mindreprovenuet kan blive væsentligt højere, hvis prisen på oprindelsesgarantier bliver væsentligt lavere end forventet på nuværende tidspunkt, hvormed afgiftsfritagelsen kan blive benyttet i højere grad, end det her lægges til grund. I yderste situation kan hele det danske gasforbrug blive fritaget for afgifter. Det kan fx ske via køb af udenlandske oprindelsesgarantier. I dette scenarie skønnes et mindreprovenu på op til ca. 2 mia. kr. i 2026.

2 Afgifter og støtte til biogas

Opgraderet biogas (biogas, der tilføres gassystemet) afgiftsbelægges i dag som naturgas, da det ikke er muligt at skelne mellem biogas og fossil gas i gassystemet. Forbrug af ledningsgas er derfor pålagt CO₂- og energiafgift hos slutbrugeren. Langt hovedparten af den biogas, der føres ind i gassystemet, er dog produceret med støtte i form af et produktionstillæg efter gasforsyningsloven.

Afgifter

Med udmøntningen af *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* fra juni 2022 forhøjes og udvides den gældende CO₂-afgift fra 1. januar 2025, og der indføres en ny emissionsafgift for industrivirksomheder, som er omfattet af EU's kvotehandelssystem.

Afgiftssatserne for CO₂- og energiafgift på ledningsført gas afhænger af anvendelsen. Den samlede afgift (inkl. emissionsafgiften) er højest for gas til transport, rumvarme og ikke-kvotefattig almindelig proces, hvor afgiften i 2030 udgør mellem ca. 1.450-1.550 kr. pr. ton CO₂ (2025-priser), jf. tabel 1. Satsen er lavere for gas til almindelig proces og mineralogi.

Tabel 1. Afgifter for udvalgte anvendelser

Kr. pr. ton CO ₂	2025				2030				
	2025-priser (2022-priser)	CO ₂ -afgift	Ny emissionsafgift	Energiafgift	Samlet afgift	CO ₂ -afgift	Ny emissionsafgift	Energiafgift	Samlet afgift
Transport		852 (750)	-	701 (618)	1.553 (1.368)	852 (750)	-	701 (618)	1.553 (1.368)
Rumvarme, kvotefattig		426 (750)	426 (375)	623 (548)	1.474 (1.298)	426 (375)	426 (375)	623 (548)	1.474 (1.298)
Rumvarme, ikke-kvotefattig		852 (750)	-	623 (548)	1.474 (1.298)	852 (750)	-	623 (548)	1.474 (1.298)
Alm. proces, kvotefattig		-	85 (75)	22 (19)	107 (94)	-	426 (375)	19 (17)	445 (392)
Alm. proces, ikke-kvotefattig		398 (350)	-	-	398 (350)	852 (750)	-	-	852 (750)
Mineralogi, kvotefattig		-	114 (100)	-	114 (100)	-	142 (125)	-	142 (125)

Anm: Der er taget udgangspunkt i satser efter implementering af *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* (juni 2022). Satserne fremgår både i 2025- og 2022-priser. For proces indføres en højere CO₂-afgift og den nye emissionsafgift frem mod 2030.

Kilde: Skatteministeriet.

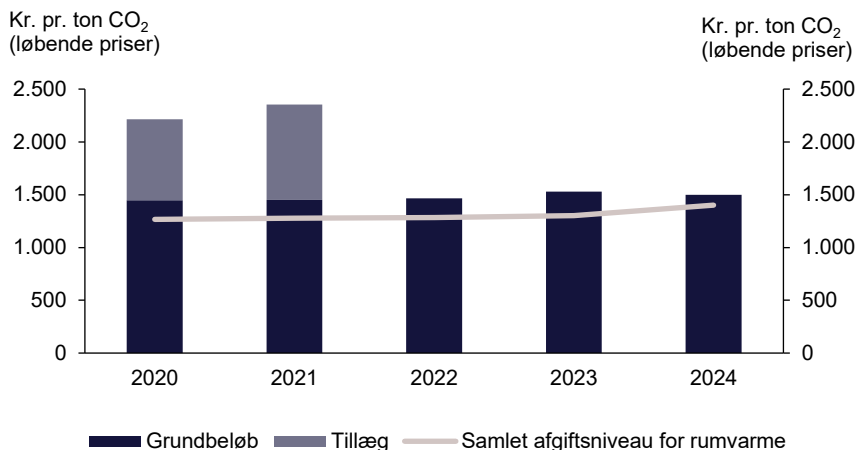
Den lukkede støtteordning

Det er som udgangspunkt dyrere at producere biogas end konventionel naturgas. For at øge produktionen af biogas er der etableret en række støtteordninger. Det er disse støtteordninger, som har drevet den kraftige vækst i dansk biogasproduktion, jf. afsnit 3.

Støtteordningerne, der blev indført med *Energiaftale 2012* mellem den daværende regering (S, RV, SF), V, DF, EL og K støtter produktion af opgraderet biogas til gassystemet, elproduktion, varme, proces og transport. Støtteordningerne i *Energiaftale 2012* er i dag lukket for tilgang, og der er indført et loft over den støtteberettigede produktion. Støtten løber i en periode på op til 20 år for hver enkelt støttemodtager. De sidste støttemodtagere på opgraderingsordningen har opnået tilsagn om støtte ultimo 2022, hvilket betyder, at de er berettigede til støtte frem mod 2042.

Støtteniveauet for produktion af biogas til gasledningsnettet i 2020-2024 er vist i figur 1 sammen med den samlede afgiftssats (CO₂- og energiafgift) ved anvendelse af gas til rumvarme. Det ses, at støtten i alle årene har været højere end den samlede rumvarmeafgift. Forskellen er større, hvis gassen anvendes til proces.

Figur 1. Støtte til produktion af biogas til gasledningsnettet (den lukkede støtteordning)



Anm.: Angivne grundbeløb for 2024 er gældende fra 1. marts 2024. Støtten udbetales i kr./GJ. Ved omregning fra GJ til ton CO₂ bruges omregningsfaktor for naturgas på ca. 0,057 ton/GJ.

Kilde: Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Skatteministeriet

Biogasstøtten reguleres årligt gennem et pristillæg i forhold til seneste års naturgaspris. Desuden skal der løbende foretages overkompensationsvurderinger for ordningerne, som skal sikre, at støtten ikke dækker mere end støttebehovet. De årlige overkompensationsvurderinger er baseret på biogasproducenternes årsregnskaber. Ved en afgiftsfritagelse af støttet biogas kan biogasproducenterne eventuelt opnå højere indtægter fra salg af oprindelsesgarantier, da oprindelsesgarantierne alt andet lige bliver mere værd, når de medfører en afgiftsfritagelse. Dette forhold vil indgå i overkompensationsvurderingen. Det er imidlertid usikkert, om værdien af afgiftsfritagelsen vil afspejle sig 1:1 i prisen på oprindelsesgarantier. Hvis der konstateres overkompensation, skal støtteniveauet reduceres.

For perioden 2020-2022 blev der konstateret overkompensation på støtteordningen for opgraderet biogas, hvilket betyder, at biogassen i denne periode har været støttet over det maksimalt støtteberettigede beløb. På den baggrund nedsættes støtten fra 1. marts 2024 og tre år frem.

Nye udbud

Det er aftalt, at fremtidig støtte til biogas og andre grønne gasser skal foregå gennem udbud. Med bl.a. *Klimaaftale for energi og industri mv.* fra 2020 mellem den daværende regering (S), V, DF, RV, SF, EL, K, LA og ALT er der aftalt fem udbud frem mod 2030 og afsat en støtteamme på 14,6 mia. kr. frem mod 2050 (2025-priser). Formålet med aftalen var at tilføre mere grøn gas til gasnettet og på den baggrund reducere udledningerne i energisektoren ved at fortrænge fossil naturgas.

Støtte på de kommende udbud betinges af, at der ikke kan udstedes oprindelsesgarantier for den samme produktion.

3 Produktion og forbrug af biogas i Danmark

I det følgende beskrives forventningerne til udviklingen i produktionen og forbruget af biogas, og hvor stor en andel af biogassen der produceres med og uden støtte.

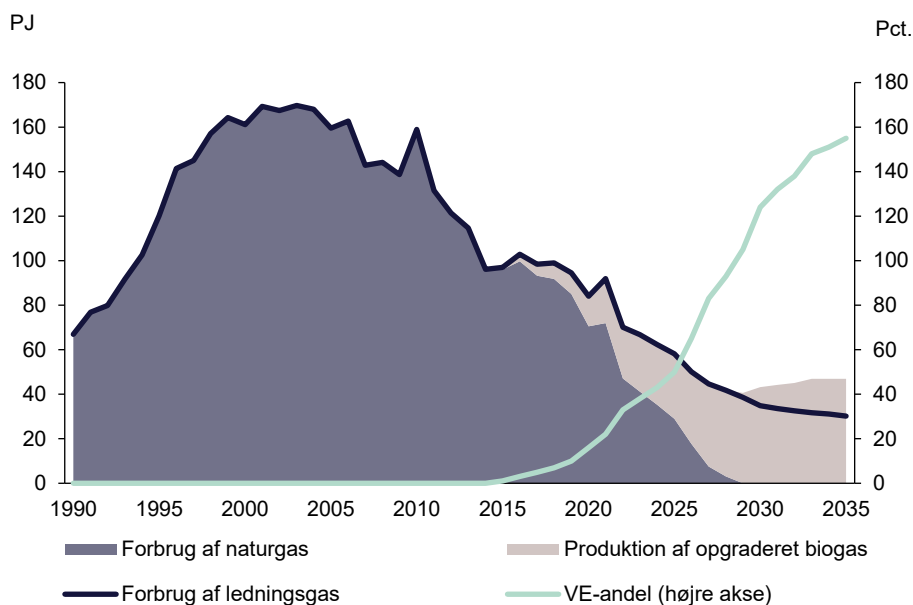
Produktion og forbrug af biogas

Den danske produktion af opgraderet biogas (biogas, der tilføres gasnettet) er steget fra ca. 1 PJ i 2015 til ca. 26 PJ i 2023, og produktionen skønnes at stige yderligere til ca. 43 PJ i 2030, *jf. figur 2.*

Samtidig skønnes det samlede forbrug af gas at falde. Faldet skyldes bl.a. udrulning af fjernvarme og elektrificering af processer, hvor gas tidligere er anvendt.

I *Klimastatus og -fremskrivning 2024 (KF24)* skønnes den danske produktion af biogas som andel af det samlede gasforbrug vil stige kraftigt i de kommende år, hvilket både skyldes, at biogasproduktionen skønnes at stige, og der skønnes et reduceret gasforbrug. I 2023 udgjorde biogas ca. 38 pct. af det danske forbrug af gas. Denne andel skønnes i 2035 at stige til ca. 155 pct., *jf. figur 2 og tabel 2.*

Figur 2. Produktion og forbrug af biogas i Danmark, 1990-2035



Anm: "Bionaturgas" henviser til opgraderet biogas i gassystemet. Der er også andre typer af gasforbrug som fx direkte anvendelse af ikke-opgraderet biogas til produktion af el, varme og procesenergi. Disse gasanvendelser er ikke relevante for analysen.

Kilde: Klimastatus og -fremskrivning 2024.

Det er en politisk ambition, at Danmark senest i 2030 skal være 100 pct. forsynet med grøn gas, *jf. Klimaaftale om grøn strøm og varme* fra juni 2022 mellem den daværende regering (S), V, SF, RV, EL, K, DF, LA, ALT og KD. Det skønnes, at målsætningen nås i 2029, *jf. Klimastatus- og fremskrivning 2024.*

Tabel 2. Gasforbrug i ledningsnettet og VE-andel, 2023-2035

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Gasforbrug i ledningsnettet (PJ)	67	62	58	50	45	42	39	35	34	33	32	31	30
Biogasandel ¹⁾ (VE-andel) (pct.)	38	43	50	65	83	93	105	124	132	138	148	151	155

1) Andel af opgraderet biogas og andre grønne gasser såsom e-metan i gassystemet i forhold til det nationale forbrug af ledningsgas.

Kilde: Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Klimastatus og -fremskrivning 2024

Fremskrivningen er forbundet med betydelig usikkerhed, da den i høj grad afhænger af udviklingen i gasprisen og det danske gasforbrug.

Ustøttet biogas

Støttefri produktion sker i dag inden for den lukkede støtteordning for opgraderet biogas. Det betyder, at der i dag ikke er tale om støttefrie produktionsanlæg, men derimod om en mindre andel støttefri produktion på anlæg, som i øvrigt modtager driftsstøtte. De støttede anlæg har mulighed for enten at producere ustøttet ud over deres maksimale støtteberettigede mængde, eller de kan frasige sig støtten i perioder.

I 2021 blev der første gang produceret støttefri opgraderet biogas inden for de lukkede støtteordninger svarende til 0,01 PJ. Den ustøttede biogasproduktion steg i 2023 til ca. 1 PJ svarende til ca. 4 pct. af den samlede produktion af opgraderet biogas, jf. tabel 3. Produktionen af ustøttet biogas skønnes i KF24 at stige yderligere i de kommende år til ca. 8 PJ i 2030. Det er en kraftigere stigning end for produktionen af støttet biogas. Derfor skønnes andelen af ustøttet biogas at stige til ca. 18 pct. af den samlede biogasproduktion i 2030. Det skyldes bl.a. en forventet øget efterspørgsel på bæredygtighedsbeviser fra produktion af ustøttet biogas fra særligt den europæiske transportsektor.

En øget ustøttet produktion medfører ikke nødvendigvis yderligere biogasproduktion samlet set. Det skal bl.a. ses i sammenhæng med, at biogasproducenter har et incitament til at frasige sig støtten og i stedet producere ustøttet biogas, hvis prisen på oprindelsesgarantier for ustøttet biogas er tilstrækkelig høj.

Tabel 3. Ustøttet biogasproduktion, 2021-2035

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Forventet ustøttet produktion i PJ	0,01	0,5	1,1	1,7	2,4	3,3	4,5	5,5	6,5	7,8	8,9	9,9	9,9	9,9	9,9
Andel af biogas, som er uden støtte i pct.	+0	2	4	6	8	10	12	14	16	18	20	22	22	22	22

Kilde: Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Klimastatus og -fremskrivning 2024

4 Oprindelsesgarantier

Oprindelsesgarantier kan anvendes til at dokumentere, at en given mængde energi er produceret fra vedvarende energikilder (VE). De bruges, når energi fra forskellige kilder leveres til forbrugerne i samme system, som det er tilfældet med biogas og fossil naturgas i gassystemet. Sammen med oprindelsesgarantier kan medfølge et bæredygtighedsbevis, som indeholder yderligere oplysninger om, hvor råmaterialerne til den producerede biogas stammer fra, og hvor stor en CO₂-fortrængning biogassen repræsenterer. Et evt. bæredygtighedsbevis har betydning for prisen på oprindelsesgarantien. I denne analyse benyttes samlebetegnelsen oprindelsesgarantier.

Biogasproducenter kan sælge oprindelsesgarantier til gasforbrugere. I praksis anmoder biogasproducenterne om at få udstedt oprindelsesgarantier for biogas tilført gassystemet. I Danmark er det Energinet, som udsteder oprindelsesgarantierne. Biogasproducenten kan herefter sælge oprindelsesgarantien videre til fx gashandlere eller gasforbrugende virksomheder, som derved får mulighed for at dokumentere et forbrug af CO₂-neutral biogas.

I Danmark udstedes der på nuværende tidspunkt oprindelsesgarantier til både støttet og ustøttet VE. Oprindelsesgarantier for støttet biogas stammer fra den lukkede støtteordning. Biogas produceret på de kommende udbud vil ikke kunne sælge oprindelsesgarantier. Andre lande, fx Tyskland, udsteder kun oprindelsesgarantier til ustøttet VE. Det fremgår af alle oprindelsesgarantier, om der er udbetalt støtte.

De danske oprindelsesgarantier bliver generelt udstedt på basis af den mængde opgraderet biogas, der modtager produktionsstøtte. Derfor vil biogassen som udgangspunkt have modtaget støtte og blive registreret som sådan. Biogasproducenterne kan dog meddele Energistyrelsen, at de helt eller delvist frasiger sig støtte. Når Energinet modtager dokumentation herfor fra Energistyrelsen, kan der udstedes oprindelsesgarantier til det angivne biogasanlæg for den givne periode med indikation af, at anlægget ikke har modtaget produktionsstøtte.

I Danmark udstedes hovedparten af oprindelsesgarantierne således for støttet biogas. I 2023 blev der udstedt oprindelsesgarantier for stort set al biogas, som blev produceret i Danmark.

Størstedelen af oprindelsesgarantierne til både støttet og ustøttet biogas sælges i dag til udlandet.

Efter de gældende regler har det ingen betydning for de nationale drivhusgasopgørelser, om der udstedes oprindelsesgarantier i forbindelse med produktion af biogas, og om disse efterfølgende sælges til udlandet.

Oprindelsesgarantier anvendes til flere formål. I transportsektoren kan oprindelsesgarantierne anvendes til at efterleve CO₂-fortrængningskravet, *jf. nedenfor*. I kvotesektoren kan virksomhederne bruge oprindelsesgarantier til at opnå kvotefritagelse. De kvoteomfattede virksomheder kan således købe oprindelsesgarantier i stedet for CO₂-kvoter. Desuden anvendes oprindelsesgarantier til grøn markedsføring, fx hvis virksomheder har egne klimamål eller indgår i klimapartnerskaber.

Anvendelse af oprindelsesgarantier for ustøttet biogas i transportsektoren

I Danmark anvendes oprindelsesgarantier for ustøttet biogas primært i transportsektoren. Gas i transportsektoren anvendes typisk til rutebusser, skraldevogne og lastbiler til by- og distributionsfragt.

Der gælder et nationalt CO₂e-fortrængningskrav for de virksomheder, der leverer brændstof til bane- og vejtransport samt mobile ikke-vejgående køretøjer. Kravet gennemfører dele af brændstofkvalitetsdirektivet og VEII-direktivet.

Brændstofleverandørerne har mulighed for at opfylde CO₂e-fortrængningskravet ved at købe oprindelsesgarantier for biogas. Der kan købes oprindelsesgarantier for biogas svarende til den anvendte mængde gas i transportsektoren. Ustøttet biogas opgøres med en højere vugge-til-grav reduktionseffekt end naturgas og støttet biogas. Det giver brændstofleverandørerne et incitament til at købe oprindelsesgarantier fra ustøttet biogas.

Prisen på oprindelsesgarantier for ustøttet biogas

I prissætningen af oprindelsesgarantier fra ustøttet biogas forudsættes det, at biogasproducenterne vil være villige til at producere ustøttet biogas, hvis indtjeningen ved at producere ustøttet biogas overstiger indtjeningen ved at producere støttet biogas. Det skyldes, at biogasproducenter kan frasige sig støtten for en given produceret mængde.

Oprindelsesgarantier fra ustøttet biogas kan anvendes til samme formål som oprindelsesgarantier fra støttet såsom kvotefritagelse og i opfyldelsen af de overordnede transportkrav i VEIII-direktivet vedrørende biomasseinputtet. Derudover kan de anvendes til opfyldelse af CO₂-krav i de lande, herunder Danmark, der ikke tillader anvendelse af støttede beviser mod disse krav.

Det vurderes derfor, at mindsteprisen for oprindelsesgarantier fra ustøttet biogas prissættes efter ETS1-kvoten plus produktionsstøtten, eftersom producenterne kan frasige sig støtte fra en given mængde. Der er via Platts Market Data observeret priser på ustøttede oprindelsesgarantier på nogenlunde samme niveau. Baseret på de observerede priser skønnes prisen på ustøttede oprindelsesgarantier derfor til ca. 2.400 kr. pr ton CO₂. Der er betydelig usikkerhed forbundet med dette skøn.

¹ Det er en privat dataplatform, der indsamler priser mv. på energimarkeder.

5 Vurdering af en afgiftsfritagelse for ustøttet biogas

I det følgende beskrives en konkret model, hvor ustøttet biogas i ledningsnettet fritages fuldt for CO₂-afgift (og emissionsafgift) samt energiafgift, hvis der anvendes oprindelsesgarantier.

Prisscenarier

En afgiftsfritagelse for ustøttet biogas forventes at have betydning for den biogas, hvor der allerede i dag benyttes oprindelsesgarantier. Det vil sige primært i den danske transportsektor. Anvendelsen forudsættes at være faldende frem til 2030, da der i KF24 forventes et faldende kørselsomfang for gaslastbiler.

Det skønnes umiddelbart ikke, at en afgiftsfritagelse vil føre til væsentlige nye anvendelser af oprindelsesgarantier for ustøttet biogas udover den nuværende anvendelse i transportsektoren. Denne vurdering bygger på prisskønnene for oprindelsesgarantier i *afsnit 4*. På den baggrund skønnes en afgiftsfritagelse ikke at øge ustøttet dansk biogasproduktion.

Vurderingen skal ses i sammenhæng med prisen på oprindelsesgarantier, som for ustøttet biogas skønnes til ca. 2.400 kr. pr. ton CO₂ i 2030. Den højeste afgiftssats, som er på motorbrændstof, er på ca. 1.550 kr. pr. ton CO₂ i 2030, *jf. tabel 4*. Så på trods af, at afgiften for motorbrændstof er lavere end den forventede pris på oprindelsesgarantier for ustøttet biogas, forventes transportsektoren alligevel at købe oprindelsesgarantier, da anden regulering som CO₂e-fortrængningskravet og VEIII-direktivet, giver dem incitament til at købe oprindelsesgarantier og derfor opnå en afgiftsfritagelse.

Kvotefremfattet rumvarme, kan ved anvendelse af oprindelsesgarantier, udover afgiftsfritagelse også opnå kvotefritagelse, svarende til samlet ca. 2.330 kr. pr. ton CO₂, *jf. tabel 4*. Derfor forventes det ikke at være rentabelt at købe oprindelsesgarantier alene med det formål at opnå en afgiftsfritagelse (og evt. kvotefritagelse).

Tabel 4. Afgifter og kvotepris sammenholdt med prisen på oprindelsesgarantier for ustøttet biogas

Kr. pr. ton CO ₂ (2025-priser)	2025	2030
Samlet afgift for motorbrændstof	1.553 ¹⁾	1.553 ¹⁾
Samlet afgift og kvotepris for rumvarme	2.170	2.330
Skønnet pris på oprindelsesgarantier for ustøttet biogas	2.430	2.430

Anm.: Satsen for udvalgte anvendelser er vist i tabel 1. Der er taget udgangspunkt i satsen efter implementering af *Aftale om grøn skattereform for industri mv. (juni 2022)*.

Kilde: Skatteministeriet.

Effekt på provenu og CO₂-udledninger

En fuld afgiftsfritagelse for ustøttet biogas vil give anledning til et mindreprovenu for staten. Det forventede mindreprovenu skønnes med betydelig usikkerhed til ca. 35 mio. kr. i 2026 faldende til ca. 20 mio. kr. i 2030, *jf. tabel 5*. I provenuskønnet er det lagt til grund, at transportsektoren alene benytter sig af afgiftsfritagelsen, fordi værdien af afgiftsfritagelsen inkl. eventuel kvotefritagelse skønnes lavere end prisen på de ustøttede oprindelsesgarantier, og at transportsektoren allerede køber de ustøttede oprindelsesgarantier i dag.

Tabel 5. Mindreprovenu ved afgiftsfritagelse af ustøttet biogas ved køb af oprindelsesgarantier

Mio. kr. (2025-priser)	2026	2027	2028	2029	2030
Mindreprovenu baseret på nuværende forventning til priser på oprindelsesgarantier	35	30	25	25	20

Anm.: Mindreprovenuet efter tilbageløb og adfærd er lig med det umiddelbare mindreprovenu, idet tilbageløb er omtrent nul, og det lægges til grund, at der ingen adfærdseffekt er, *jf. nedenfor*.

Kilde: Skatteministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Det umiddelbare provenu forventes at blive overvæltet i priserne på gas og dermed også belagt med 25 pct. moms, mens tilbageløbsfaktoren antages til 21 pct., *jf. bilag 2B i Skatteøkonomiske Redegørelse 2019*. Samlet udgør tilbageløbet dermed omtrent 1 pct. af det umiddelbare provenu, dvs. et tilbageløb på omtrent nul.

Det lægges til grund, at der ingen adfærdseffekt er, i og med at afgiftsfritagelsen alene skønnes anvendt af dem, som allerede i dag anvender ustøttede oprindelsesgarantier på grund af de forventede priser på oprindelsesgarantier. Provenuet efter tilbageløb og adfærd er dermed lig med det umiddelbare provenu.

Der skønnes ikke at være en CO₂-effekt af tiltaget, da en afgiftsfritagelse ikke forventes at øge biogasproduktionen.

Følsomhed ved skøn

Mindreprovenuet ved afgiftsfritagelsen afhænger i høj grad af prisen på ustøttede oprindelsesgarantier. Mindreprovenuet vil være stigende med faldende priser på oprindelsesgarantier. Hvis prisen på de ustøttede oprindelsesgarantier falder til under ca. 2.170 kr. pr ton CO₂, skønnes afgiftsfritagelsen også at kunne være fordelagtig for kvoteomfattet rumvarme, svarende til et samlet mindreprovenu på ca. 175 mio. kr. i 2026 faldende til ca. 75 mio. kr. i 2030. Dette er baseret på mængden af kvoteomfattet rumvarme i KF24.

Hvis priserne på oprindelsesgarantier bliver væsentligt lavere (under 1.475 kr. pr ton CO₂), end det skønnes på nuværende tidspunkt, kan hele det danske gasforbrug potentielt blive fritaget for afgifter. Det kan fx ske via køb af udenlandske oprindelsesgarantier. I dette scenarie skønnes et mindreprovenu på op til ca. 2 mia. kr. i 2026. Det baserer sig på mængden af det ledningsførte gasforbrug i KF24. Det bemærkes, at den ustøttede produktion i Danmark alene tilsiger et mindreprovenu på ca. 300 mio. kr. i 2026. Derfor vil den danske produktion af ustøttet biogas skulle stige betydelig, eller der skal anvendes udenlandske oprindelsesgarantier for at opnå afgiftsfritagelsen. Dertil bemærkes, at CO₂-reduktioner fra biogas i dag tilgår produktionslandet. Dermed er der i så fald en risiko for at understøtte udenlandsk produceret biogas uden at bidrage til danske CO₂-reduktioner.

6 EU-regler

Det skal sikres, at en eventuel dansk afgiftsfritagelse for biogas overholder EU-lovgivningen, herunder EU's statsstøttere regler. Sammenfattende vurderes det umiddelbart muligt at få statsstøttegodkendt en fuld afgiftsfritagelse for *ustøttet biogas* jf. afsnit om *Afgiftsfritagelse af ustøttet biogas*. Derimod vurderes det yderst vanskeligt at få statsstøttegodkendt en afgiftsfritagelse for *støttet biogas* på grund af risiko for overkompensation, jf. afsnittet *Afgiftsfritagelse af støttet biogas*.

EU's statsstøttere regler

Baseret på EU-Kommissionens praksis vil det altid skulle sikres, at værdien af produktionsstøtten og afgiftsfritagelsen hver for sig eller til sammen ikke udgør overkompensation. Det vil skulle ske ved en løbende kontrol af, at værdien af den samlede støtte ikke er større end meromkostningerne forbundet med produktion af biogas. Meromkostningerne svarer til differencen mellem produktionsomkostningerne forbundet med opgraderet biogas (fratrullet evt. støtte) og markedsprisen for naturgas. Hvis værdien af afgiftsfritagelsen overstiger dette beløb, vil det udgøre overkompensation.

Afgiftsfritagelse af ustøttet biogas

Det er vurderingen, at Danmark sandsynligvis kan opnå en statsstøttegodkendelse af *ustøttet biogas*. Ved en afgiftsfritagelse ved *ustøttet biogas* skal det også sikres, at der ikke sker overkompensation af biogas.

I Sverige, hvor der findes en afgiftsfritagelse ved køb af oprindelsesgarantier fra biogas, overvåger den svenske stat regelmæssigt udviklingen på markedet for biogas sammenholdt med markedet for konventionel naturgas via indsamling af data for producerede mængder, produktionsomkostninger og priser for biogas. Dette sammenholdes med markedspriserne for naturgas, hvor det løbende kontrolleres, at afgiftsfritagelsen for biogas ikke overstiger meromkostningerne forbundet med produktion af biogas. Dette forventes ligeledes nødvendigt for en dansk afgiftsfritagelse. Det bemærkes, at Sverige har en statsstøttegodkendelse af en fuld afgiftsfritagelse, som gælder både støttet og ustøttet biogas.

Der er stor usikkerhed forbundet med skøn for meromkostningerne ved at producere biogas. For anvendelser af gas med de højeste afgiftssatser kan afgiftsfritagelsen blive for stor sammenlignet med meromkostningerne ved at producere biogas. Mens andre anvendelser har afgiftssatser, som er under meromkostningerne.

I forbindelse med en eventuel EU-godkendelse skal det sikres, at afgiftsfritagelsen overholder statsstøttere reglerne og ikke indebærer overkompensation. Det kan muligvis betyde, at alene dele af afgiften kan reduceres. Det er usikkert, om en ordning med fuld afgiftsfritagelse for *ustøttet biogas* kan indføres uden, der forelægger en betydelig risiko for overkompensation.

Afgiftsfritagelse af støttet biogas

Indførelse af en generel afgiftsfritagelse for *støttet biogas* vil kræve, at der etableres et system med henblik på at undgå den overkompensation, der kan følge af kumulering af støtte, og som kan skabe forskelsbehandling af biogas, hvis biogassen også har modtaget støtte i produktionsleddet i Danmark eller i andre medlemsstater, der yder støtte til produktion af energi fra biogas. Et sådant system vurderes yderst vanskeligt at etablere, særligt fordi der ikke er kendskab til støtteordningerne i andre medlemsstater, herunder hvorvidt de indeholder reguleringsmekanismer, der skal sikre mod overkompensation.

Som anført ovenfor er det således ikke kun afgiftsfritagelsen, der indgår i vurderingen af, om der er tale om overkompensation, men også eventuelle støtteiltag i produktionsleddet. Det er både dansk produktionsstøtte og produktionsstøtte på importeret biogas, der indgår i vurderingen. Giver der statsstøtte ved at afgiftsfritage biogas, vil den afgiftsfritagende medlemsstat derfor være forpligtet til at overveje, om den pågældende biogas allerede har modtaget støtte

i et tidligere omsætningsled, herunder om fx importeret biogas har modtaget støtte fra et andet EU-land.

Praksis fra EU-Domstolen viser, at der også kan foreligge overkompensation på tværs af medlemslandene, og at det er nødvendigt at indrette afgiftssystemet, så der korrigeres herfor. Der vil efter omstændigheder kunne være behov for fx at justere afgiftsfritagelsen, så importeret energi ikke får en utilsigtet fordel, *jf. boks 1*.

Boks 1. EU-dom om svensk afgiftsfritagelse for biogas

I 2020 klagede et tysk selskab, der producerer biogas, over Kommissionens beslutning om at godkende svenske fritagelser for energi- og CO₂-afgift for biogas. Formålet med afgiftsfritagelserne var at gøre biogas konkurrencedygtig med fossile gasser, på trods af at produktionsomkostningerne for biogas var højere end for fossile gasser. Kommissionen anså afgiftsfritagelserne for at være statsstøtte, som dog var forenelig med det indre marked på baggrund af retningslinjerne.

Det tyske selskab hævdede, at Kommissionen ved godkendelsen af statsstøtten med urette havde undladt at tage hensyn til, at danske biogasproducenter også nød godt af dansk statsstøtte i produktionsledet og derfor opnåede overkompensation, som gav dem en konkurrencefordel på det svenske marked. Det tyske selskab mente derfor, at Kommissionen burde have kumuleret den støtte, der var ydet af de to medlemsstater.

I dommen fastslår EU-Domstolen, at der på tværs af EU skal tages højde for kumulation af støtte til samme biogas, dvs. såvel støtte i tidligere omsætningsled som støtte fra andre medlemslande, når den pågældende medlemsstat giver statsstøtte, også støtte i form af produktionsstøtte.

Kommissionen har på baggrund af dommen foretaget en ny vurdering af den svenske afgiftsfritagelse og finder ved afgørelse af den 23. oktober 2024 fortsat, at denne er forenelig med statsstøttereglerne. Kommissionen henviser i sin fomyede afgørelse bl.a. til, at afgiftsfritagelsen konkret ikke overstiger forskellen mellem produktionsomkostningerne for biogas og markedsprisen for det tilsvarende fossile brændstof, og at der ikke foreligger bevis for overkompensation.

Kommissionens afgørelse kan indbringes for Retten i Første Instans. Om dette sker, kan der først forventes endelig klarhed over i løbet af januar/februar 2025.

Energibeskatningsdirektivet

En afgiftsfritagelse vil skulle indrettes i overensstemmelse med energibeskatningsdirektivet. Det vil dog i henhold til energibeskatningsdirektivet være muligt at lempe eller fritage biogas for afgift. En sådan lempelse vil skulle ske i overensstemmelse med statsstøttereglerne. Det vurderes på den baggrund muligt at fritage biogas helt eller delvist fra energi- og CO₂-afgift.