



Høringsudkast til forslag til lov om CO2-fangstaktiviteter i forsyningssektoren



Jacob Sparre Christiansen
Partner, Head of Energy & Natural Resources

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har den 31. maj 2024 sendt ovennævnte lovforslag i høring med frist for høringssvar den 28. juni 2024. Lov om CO2-fangstaktiviteter skal udmønte den politiske aftale om langsigtede rammevilkår for CO2-fangst i forsyningssektoren af den 7. februar i år.

Det er hensigten med denne korte artikel at give et overblik over formålet med og indholdet af høeringsudkastet af den 31. maj og herefter at komme med overordnede bemærkninger/observationer om det foreliggende høeringsudkast set i forhold til intentionerne i den politiske aftale om sikring af langsigtede rammevilkår for CO2-fangst i forsyningssektoren.

Den politiske aftale om langsigtede rammevilkår byggede ovenpå tidligere politiske aftaler siden 2020. Formålet med aftalen om de langsigtede rammevilkår for CO2-fangst i forsyningssektoren var hovedsagelig i) at fjerne regulatoriske barrierer, ii) sikre klarhed om den fremtidige regulering og iii) generelt at styrke rammevilkårene for CO2-fangst i sektoren.

Med aftalen og implementeringen heraf ønskes det fra politisk side at fremskynde etableringen af anlæg for CO2-fangst i forsyningssektoren ved at give forsyningsvirksomhederne og deres ejere tydeligere og bedre

investeringsrammer, herunder helt konkret understøtte mulighederne for at byde ind på CTS-udbuddene i 2024 og 2025.

Forligskredsen har ønsket at minimere risikoen for, at omkostningerne ved CO2-fangst i forsyningssektoren på nogen måde kan overvælttes på forbrugerne.

Endelig følger det også af de politiske aftaler, at CO2-fangst skal ske på kommercielle vilkår, og at de fremtidige rammevilkår skal understøtte en lige konkurrence mellem kommunalt ejede og privatejede selskaber i forsyningssektoren.

Den politiske aftale om langsigtede rammevilkår for CO2-fangst i forsyningssektoren omtaler endelig væsentligheden af at komme i mål med realiseringen af forsyningssektorens CO2-fangstpotentiale og henviser til, at ca. 2/3 af det danske CO2-fangstpotentiale findes i forsyningssektoren, herunder på affaldsforbrændingsanlæggene. En stor del af potentialet findes således også på indirekte kommunalt ejede kraftvarmeværker, herunder affaldsforbrændingsanlæg.

Indholdet af lovudkastet i kontekst af gældende regulering

Grundlæggende om reguleringen af henholdsvis privatejede og kommunalt ejede virksomheder i udkastet

I forhold til privatejede virksomheder, som ønsker at udøve CO2-fangstaktiviteter, er der allerede adgang til at udøve sådanne aktiviteter uden særlige begrænsninger, så længe det ligger indenfor den privatejede virksomheds vedtægtsbestemte formål.

En vedtagelse af lovforslaget vil dog have selvstændig betydning for de private (og statsligt ejede) virksomheder, som udøver varmeproduktionsvirksomhed og eventuelt varmefremføringsvirksomhed, og som også vil udøve CO2-fangstaktiviteter.

For disse virksomheder vil en vedtagelse af lovforslaget indebære krav til regnskabsføring og selskabsmæssig organisering.

Både for de privatejede virksomheder og kommunalt ejede virksomheder indebærer lovudkastet (§ 6), at det gøres til en betingelse for modtagelse af statslig støtte til CO2-fangstaktivitet på et el- eller varmeproduktionsanlæg, at der i priserne for varme fra det pågældende anlæg opkræves en værdi, som svarer til de nødvendige udgifter til erhvervelse af CO2-kvoter og til betaling af afgifter, som anlægget ville kunne indregne i prisen, hvis der ved varmeproduktionen ikke var foretaget CO2-fangst.

Der vil i bekendtgørelsesform efter vedtagelsen af loven blive fastsat nærmere regler om værdifastsættelsen af CO2-kvoter og afgifter, som kan indregnes i varmeprisen. Med lovforslaget lægges det op til, at værdien heraf vil skulle indgå ved beregningen af støttebeløbet. Af udkastet til lovforarbejder fremgår det nærmere, at værdien af de sparede CO2-kvoter og afgifter vil skulle opgøres som en indtægt, der vil skulle modregnes i støttebeløbet fra staten.

Lovudkastet (§ 7) indeholder dernæst både for kommunalt- og privatejede virksomheder forslag til nærmere regulering af gratis CO₂-kvoter, som er tildelt til CO₂-udledning fra el- og varmeproduktion.

Hvis et overskydende antal gratis kvoter i forhold til det, som varmeproduktionsvirksomheden faktisk har haft behov for til dækning af CO₂-udledningen fra varmeproduktionen, skyldes CO₂-fangst på det pågældende anlæg, kan virksomheden overføre de overskydende CO₂-kvoter eller værdien heraf til CO₂-fangstvirksomheden. (Det kan enten være til den regnskabsmæssigt adskilte CO₂-fangstvirksomhed fra den øvrige varmeproduktionsvirksomhed eller ved overførsel til den selskabsmæssigt adskilte virksomhed, som varetager CO₂-fangstaktiviteterne).

Såfremt overskydende gratis CO₂-kvoter skyldes iværksættelse af CO₂-fangstaktiviteter, hvortil der er tildelt statslig støtte, er det ifølge lovudkastet et krav, at den virksomhed, som ejer el- eller varmeproduktionsanlægget, overfører de overskydende gratis CO₂-kvoter til den virksomhed, som er blevet tildelt statslig støtte til CO₂-fangstaktiviteterne. Det fremgår nærmere af lovforarbejderne, at dette vil betyde en indtægt for denne virksomhed, som igen vil medføre en nedsættelse af støttebeløbet.

Der er lagt op til, at der vil blive fastsat nærmere regler om de overskydende CO₂-kvoter, herunder om fremgangsmåden for overførsel af CO₂-kvoterne og om overførselstidspunktet.

For så vidt angår kommunalt ejet virksomhed med CO₂-fangstaktivitet er der med lovudkastet og bemyndigelsesbestemmelserne til at fastsætte nærmere regler i bekendtgørelsesform lagt op til en udtømmende regulering af disse virksomheder, som skal erstatte den gældende regulering, hvorefter der i bekendtgørelsesform efter henholdsvis elforsyningsloven og varmeforsyningsloven er fastsat regler om, at kommunalt ejede kraftværker i et vist omfang kan udøve CO₂-fangstvirksomhed som tilknyttet virksomhed.

Med udkastet til en egentlig lov om CO₂-fangstaktiviteter i forsyningssektoren lægges der op til, at der etableres en udvidet hjemmel til for kommunalt ejede virksomheder at udøve CO₂-fangstaktiviteter på kommercielle vilkår, ligesom adgangen til at indskyde kapital til finansiering af anlægsinvesteringer eller driftsaktiviteter samt at stille garanti for låneoptagelse til finansiering af sådanne investeringer/aktiviteter udvides til også at omfatte kollektive varmeforsyningsanlæg omfattet af varmeforsyningslovens bestemmelser (kraftvarmeanlæg under 25 MW).

Organisering af CO₂-fangstaktiviteter ifølge lovudkastet

Både privat og kommunalt ejede el- og varmeproduktionsvirksomheder kan vælge at udøve CO₂-fangstvirksomhed i samme selskab, som ejer el- eller varmeproduktionsanlægget. I så fald skal der dog etableres regnskabsmæssig adskillelse mellem CO₂-fangstaktiviteterne og varmeproduktionsvirksomheden i samme omfang, som hvis de pågældende aktiviteter blev udført af særskilte juridiske enheder, jf. lovudkastets § 11. I medfør af bestemmelsen er der lagt op til, at Forsyningstilsynet kan fastsætte nærmere regler om krav til dokumentation og krav om revisorerklæring i forbindelse med CO₂-fangstaktiviteterne.

Derimod foreslås det i lovudkastet, at CO₂-fangstvirksomhed ikke kan udøves i et selskab, som også udøver varmefremføringsvirksomhed. Dette begrundes i lovforarbejderne nærmere med et ønske om at fjerne risikoen for, at varmefremføringsanlæg til skade for forbrugerne kan blive omfattet af en konkurs.

Ovenstående medfører, at en privat eller kommunalt ejet virksomhed, som udøver el- eller varmeproduktionsvirksomhed og varmefremføringsvirksomhed i samme selskab, vil skulle udskille varmefremføringsvirksomheden i samme selskab, som ejer og driver el- eller varmeproduktionsanlægget.

I praksis må der dog formentlig være en forventning om, at CO₂-fangstaktiviteter, som ønskes udøvet af ejerne af kraftvarmeværker/varmeværker, vil blive placeret i selvstændige selskaber med begrænset ansvar, således at produktionsanlægget ikke vil blive omfattet af en eventuel konkurs, såfremt virksomheden med CO₂-fangst måtte blive nødlidende.

Endelig skal det bemærkes, at der med lovforslaget er lagt op til, at CO₂-fangstaktiviteter med indirekte kommunalt ejerskab udelukkende vil kunne udøves på kommercielle vilkår i et aktie- eller anpartsselskab. Ved en vedtagelse af lovforslaget i den foreliggende form vil det således ikke være muligt for kommuner indirekte at eje virksomhed med CO₂-fangstaktiviteter i anden selskabsform end et aktie- eller anpartsselskab. (Kravet om aktie- eller anpartsselskabsform – og ikke bare "et selskab med begrænset ansvar" – svarer til den senest gennemførte ændring af elforsyningsloven med krav om udskillelse af affaldsforbrændingsanlæggene i aktie- eller anpartsselskabsform).

Hjemmelsgrundlag for kommunalt ejede selskaber ifølge lovudkastet

Efter den nugældende regulering kan kommuner kun eje andele i virksomheder, som udøver CO₂-fangstvirksomhed, såfremt dette sker som tilknyttet virksomhed til egen hovedvirksomhed i form af el- og/eller varmeproduktionsvirksomhed.

Der er en række betingelser for udøvelsen af tilknyttet virksomhed i form af CO₂-fangstvirksomhed, herunder bl.a., at den tilknyttede virksomhed skal have et væsentligt mindre arbejdsmæssigt og økonomisk omfang end den hovedvirksomhed (el- og/eller varmeproduktionsvirksomhed), som CO₂-fangstvirksomheden udspringer af. Som udgangspunkt må omsætning ved den tilknyttede virksomhed ikke overstige halvdelen af omsætningen i den korresponderende hovedvirksomhed.

Med lovudkastet lægges der op til, at kommuner får adgang til at deltage i CO₂-fangstaktiviteter knyttet til et el- eller varmeproduktionsanlæg, som kommunen helt eller delvist er indirekte ejer af.

De væsentligste forskelle består i, at begrebet "CO₂-fangstaktivitet" er defineret mere præcist og lidt bredere i lovudkastet, således at det omfatter etablering, drift, vedligeholdelse, udskiftning og afvikling af fangstanlæg og rørledningsanlæg til transport af CO₂ samt – som noget nyt – også midlertidig CO₂-lagring.

Det følger af lovudkastet (§ 15), at det vil kræve en ansøgning til og godkendelse fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeren at etablere og drive installationer til midlertidig lagring af CO₂.

Etablering og drift af rørledningsanlæg lokalt på ejendommen, el- eller varmeproduktionsanlægget er beliggende på, vil umiddelbart være omfattet af hjemmelsbestemmelsen og således ikke kræve særskilt ansøgning og godkendelse.

For så vidt angår rørledningsanlæg, som ikke er en integreret del af fangstanlægget på ejendommen, men som er omfattet af lov om rørført transport af CO₂, vil et kommunalt ejet fangstselskab ikke uden videre have hjemmel til at etablere sådanne ledningsanlæg uden forudgående ansøgning til og godkendelse fra ministeren.

Det fremgår af udkastet til lovbemærkninger, at tilladelse kun kan forventes meddelt til rørledninger, som er forholdsvis korte, og som ikke går ud over, hvad der kan anses for nødvendigt for at etablere en effektiv og sikker CO₂-infrastruktur. Det er således forudsat, at rørledningerne forventes at have en relativ nær geografisk tilknytning til fangstanlægget.

Formålet med hjemmelsbestemmelsen er ifølge udkastet til forarbejder bl.a., at adgangen til at etablere sådanne rørledninger vil medvirke til at sikre, at projekter ikke vil blive forhindret, fordi der ikke vil kunne findes en tredjepart, der ønsker at etablere og drive det pågældende rørledningsanlæg.

Som nævnt vil kommunalt engagement i CO₂-fangstaktiviteter kun kunne ske via et aktie- eller anpartsselskab. Selskabet kan enten være det aktieselskab (eller anpartsselskab – teoretisk set), som ejer og driver el- eller varmeproduktionsvirksomheden, eller det kan være et særskilt selskab, som på kommercielle vilkår udelukkende udøver CO₂-fangstvirksomhed. I førstnævnte tilfælde skal der som nævnt ovenfor være regnskabsmæssig adskillelse mellem CO₂-fangstvirksomheden og el- og/eller varmeproduktionsvirksomheden.

Kommuner kan have et indirekte ejerskab til CO₂-fangstselskabet alene eller sammen med andre kommuner eller private virksomheder.

Det forudsættes dog, at CO₂-fangstaktiviteterne er knyttet til et el- eller varmeproduktionsanlæg, som kommunen helt eller delvist er indirekte ejer af.

Med udkastet til lovforslag åbnes der således ikke op for, at en kommune på kommercielle vilkår kan være engageret som ejer eller medejer af CO₂-fangstanlæg i aktieselskaber, hvor CO₂-fangstaktiviteterne udøves på kraftvarmeværker, som den pågældende kommune ikke indirekte er ejer eller medejer af.

Det er endvidere nævnt i udkastet til lovforarbejder (men må antages at være gældende i forvejen), at en kommune som alternativ til selv at være engageret som ejer eller medejer af CO₂-fangstaktiviteter, vil kunne betale en tredjepartsvirksomhed for at opfange CO₂en, som stammer fra el- og/eller varmeproduktionen. Der kan også være tale om et selskab, som kommunen indirekte delvist ejer sammen med den private part.

På kommercielle vilkår kan herefter indgås aftale om, at CO₂-fangstvirksomheden opnår adgang til at benytte den opsamlede CO₂, herunder at videresælge denne og at sælge klimakreditter baseret på den CO₂, som selskabet fanger.

I ovennævnte sammenhæng er der anledning til at gøre opmærksom på, at den kommunalt ejede virksomhed ved en sådan konstellation bør overveje og forholde sig til iagttagelsen af gældende udbuds- og statsstøtteregulering.

Som nævnt ovenfor kan kommuner indirekte via aktieselskaber (eller anpartsselskaber) være engageret i CO₂-fangstvirksomhed på kraftvarmeværker, som kommunen helt eller delvist er medejer af. Dette vil dog kun give sikker lovmæssig hjemmel for at udøve de aktiviteter, som er opregnet i definitionen af CO₂-fangstaktivitet i lovudkastets § 2, nr. 2.

Ifølge lovudkastets § 3, stk. 2-3 kan der i bekendtgørelsesform endvidere fastsættes regler om, at kommuner herudover kan deltage i henholdsvis andre CO₂-fangstaktiviteter, hvis disse kan medvirke til at finansiere CO₂-

fangsten, og i anden form for kommerciel virksomhed, som har en nær tilknytning til CO2-fangstaktiviteter, som kommunen indirekte er engageret i.

Der synes med formuleringerne i lovudkastets § 3 og bemærkningerne hertil at kunne opstå en tvivl om, hvorvidt kommunalt ejede selskaber uden fastsættelse af nærmere regler herom i bekendtgørelsesform vil kunne deltage i "salg af CO2 til anvendelse".

Man må dog undre sig over, om dette virkelig kan have været hensigten, idet både den nugældende regulering af CO2-fangstvirksomhed på kommercielle vilkår som tilknyttet aktivitet og den kommende regulering i § 3, stk. 1 af CO2-fangstaktiviteter på kommercielle vilkår i realiteten må antages at hvile på en forudsætning om, at de kommunalt ejede kraftvarmeværker har retten til CO2'en, og at der i en given konstruktion vil kunne indgås aftale om salg af CO2'en (hvor det forudsættes, at CO2'en vil blive anvendt til andre formål, som kommunen selvfølgelig ikke efter gældende regulering kan deltage i).

Omvendt må det anses for logisk og konsekvent, at en adgang til at eje (andele) i selskaber, som sælger klimakreditter, må forudsætte særskilt hjemmel herfor, og der er med lovudkastet lagt op til, at denne hjemmel senere vil komme i bekendtgørelsesform.

Det kan i sidstnævnte sammenhæng dog undre lidt, hvorfor der ikke i selve lovudkastet skabes hjemmel for salg af klimakreditter med henblik på at medvirke til at finansiere opførelsen af CO2-fangstanlæg, særligt når henses til, at det ifølge den politiske rammeaftale var hensigten at skabe bedre og sikrere rammevilkår for både privatejede og kommunalt ejede aktører på området.

Det fremgår af udkastet til lovforarbejder, at en del af begrundelsen for at overlade nærmere regulering til udstedelse i bekendtgørelsesform er, at reglerne løbende vil kunne blive opdateret, i det omfang der måtte komme ændringer i markedet, men det fremgår også tydeligt, at hjemlen til at udstede nye regler er begrænset til alene at omfatte aktiviteter, som kan bidrage til at finansiere CO2-fangsten.

I ovennævnte sammenhæng fremgår det af udkastet, at der ikke vil kunne udstedes regler, som vil give kommuner hjemmel til at deltage i andre former for CO2-fangstaktiviteter, herunder deltage i andre led i CTS-værdien som f.eks. transport af den fangede CO2.

Endelig skal det om hjemlen til at udstede nærmere regler om adgangen til at deltage i anden virksomhed med nær tilknytning til CO2-fangstvirksomhed nævnes, at udkastet til lovforarbejder her omtaler de "sædvanlige" betingelser for udøvelse af tilknyttet virksomhed til forsyningsvirksomhed. Det vil sige, at den tilknyttede virksomhed skal "udspringe af" CO2-fangstvirksomheden og have et arbejds-mæssigt og økonomisk væsentligt mindre omfang end CO2-virksomheden mv.

Som eksempel på en mulig tilknyttet virksomhed nævnes i udkastet til lovforarbejderne udnyttelse af særlig viden opstået i forbindelse med CO2-fangstaktiviteterne eller forsknings-, udviklings- og demonstrationsvirksomhed i forbindelse med CO2-fangstaktiviteter.

Hvis en kommune kun ejer en andel af det selskab, som udøver CO2-fangstaktiviteter, fremgår det af udkastet til lovarbejder, at den tilknyttede aktivitet kun vil kunne udøves i et selskab med samme ejerskabsforhold som hovedvirksomheden (CO2-fangstvirksomheden).

Anden regulering af kommunalt ejede selskaber

Med lovudkastet er der lagt op til, at CO₂-fangstvirksomhed, som udøves af kommunalt ejede selskaber, i øvrigt i vid udstrækning reguleres som el- og varmevirksomhed, som udøves i en kommunalt ejet koncern.

CO₂-fangstvirksomheden kan og skal udøves på kommercielle vilkår, men eventuelle udlodninger af udbytte/udlodning fra salg af virksomheder til ejerkommunen vil medføre modregning i kommunens bloktilskud med 40/60 % af det af kommunen modtagne beløb.

Det er i medfør af lovudkastet sikret, at CO₂-fangstvirksomhed kan ske i en kommunalt ejet multiforsyningskoncern, uden at det kommer i strid med regulering efter andre forsyningslove, og det er sikret, at et særskilt serviceselskab både vil kunne servicere CO₂-fangstvirksomheden og el-, varme-, vand-, spildevands- og eventuelle affaldsaktiviteter mv.

I lighed med reguleringen på el- og varmeområdet er der indsat bestemmelser om adgang til modregning i kommunens bloktilskud, såfremt der anvendes midler fra CO₂-fangstvirksomheden til aktiviteter omfattet af vandsektorloven eller affaldshåndtering efter miljøbeskyttelsesloven, og der er også mulighed for, at ministeren kan træffe beslutning om afståelse af ejerandele, såfremt der påbegyndes andre aktiviteter end hjemlet i lovgivningen om kommunal forsyningsvirksomhed.