

**Energistyrelsen**  
Carsten Niebuhrs Gade 43  
1577 København V  
Att.: cpcn@ens.dk

**Biogas Danmark**  
Axeltorv 3  
1609 København V

16. januar 2024

## Høring af udkast til ændring af opgraderingsbekendtgørelsen i forbindelse med overkompensationsregulering

Energistyrelsen har den 6. december 2023 udsendt udkast til ændring af bekendtgørelse om pristillæg til opgraderet biogas leveret til et sammenkoblet gassystem og til rensset biogas leveret til et bygasnet (opgraderingsbekendtgørelsen – ændret i forhold til overkompensation i høring), **J. nr. 2023-13449**.

Ændringerne tilsigter en nedsættelse af den gældende støtte til produktion af opgraderet biogas med henblik på udligning af overkompensation.

### 1. Støtteændringerne og bekendtgørelsen

#### **Støtteændringen**

Det fremgår af høringen, at støttenedsættelsen har baggrund i *“de seneste års ekstraordinært høje gaspriser”*, hvilket ifølge Energistyrelsen har medført overkompensation i den treårige periode 2020-2022.

Over den anførte periode har Styrelsen beregnet en støtteintensitet på 104 pct. Der foretages en midlertidig støttenedsættelse på 3,8 kr. pr. leveret GJ opgraderet eller rensset biogas (svarende til ca. 0,14 kr. pr. Nm<sup>3</sup>). Støttenedsættelsen træder i kraft den 1. marts 2024 og gælder til den 1. marts 2027, i alt 3 år. Herefter vender støtten tilbage til det nuværende niveau.

Af et bilag, *“Erhvervsøkonomiske konsekvenser ved håndtering af overkompensation...”*, fremgår, at *“overkompensationsvurderingen foretages på baggrund af en rullende treårig periode, baseret på de repræsentative støttemodtageres årsregnskaber og gældende støttesatser. Reduktion af pristillægget for støtteordningen vil berøre alle 57 biogasproducerende virksomheder på støtteordningen”*

I bilaget anføres videre, at *“grundet forventet øget produktion i perioden med nedsat sats sammenlignet med vurderingsperioden, estimeres det, at reduktionen af støtten vil overstige den samlede beregnede overkompensation med ca. 83 mio. kr.”*. Beløbet på 83 mio. kr. udgør 40 pct. af den konstaterede overkompensation, jf. nærmere nedenfor.

#### **Bekendtgørelsen**

Ændringer fremgår navnlig af:

§ 2, nr. 13:

13) Overkompensation: Forekommer når den udbetalte støtte overstiger de meromkostninger, der opstår som følge af anvendelse af biogas frem for fossil gas.

§ 21

§ 21. Energistyrelsen gennemfører årligt en kontrol af, om den udbetalte støtte efter § 11 har medført overkompensation.

*Stk. 2.* Energistyrelsen har konstateret overkompensation for perioden 2020-2022 og derfor nedsættes pristillægget til støttemodtagere på ordningen, jf. § 35 g, stk. 1 i lov om gasforsyning, med 3,8 kr. pr. leveret GJ opgraderet eller renset biogas i en treårig periode fra den 1. marts 2024 til og med den 28. februar 2027. Støttesatsen i 2024 nedsættes efter den årlige indeksregulering, jf. § 35 g, stk. 1, er foretaget, og i 2025 og 2026 er det den nedsatte støttesats fra det foregående år, der indeksreguleres. 1. marts 2027 opjusteres satsen tilbage til indeksreguleret sats uden støttenedsættelse.

## § 26

§ 26. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. marts 2024.

*Stk. 2.* Bekendtgørelse nr. 650 af 31. maj 2023 om pristillæg til opgraderet biogas leveret til et sammenkoblet gassystem og til renset biogas leveret til et bygasnet ophæves.

*Stk. 3.* For pristillæg, der er modtaget eller modtages vedrørende perioden fra den 1. juli 2023 og indtil den 29. februar 2024 finder bestemmelserne i bekendtgørelse nr. 650 af 31. maj 2023 om pristillæg til opgraderet biogas leveret til et sammenkoblet gassystem og til renset biogas leveret til et bygasnet, fortsat anvendelse.

*Stk. 4.* For pristillæg, der er modtaget eller modtages vedrørende perioden fra den 1. april 2022 og indtil den 30. juni 2023 finder bestemmelserne i bekendtgørelse nr. 348 af 31. marts 2022 om pristillæg til opgraderet biogas leveret til et sammenkoblet gassystem og til renset biogas leveret til et bygasnet, fortsat anvendelse.”

## 2. Den valgte metodes virkninger

Biogas Danmark forstår ikrafttrædelsesbestemmelserne i bekendtgørelsens § 26 således, at ændringerne træder i kraft fra den 1. marts 2024 og at støtte i perioden mellem den 1. april 2022 og den 29. februar 2024 gives efter de dagældende regler. Dette har Biogas Danmark ingen bemærkninger til.

Derimod har Biogas Danmark bemærkninger til den foreslåede § 21. Bestemmelsens stk. 1 indeholder en generel regel om, at der gennemføres en årlig kontrol af, om den udbetalte støtte har medført overkompensation. Modsat dette fastsætter stk. 2 en konkret regel for støtten i årene 2020 til 28. februar 2027. Og herefter en regel om, at støtten fremover ændres tilbage til den hidtidige støtte.

Denne diskrepans mellem en løbende regulering og en periodebestemt regulering er efter vores opfattelse et af de uheldige udslag af tankegangen om anvendelse af to tre-årige perioder, dels en tre-årig periode som reguleringsgrundlag, dels en efterfølgende tre-årige periode som implementeringsperioden.

Der foreligger ingen oplysninger om, hvordan Styrelsen ser dette løst fremover, og efter Biogas Danmarks opfattelse må anvendelsen af disse tre-årige perioder ikke skabe præcedens for en fremtidig regulering, jf. nærmere nedenfor.

### 2.1 Vurdering af overkompensation på basis af en snæver 3-årig periode

#### ***Levetidsbetragtningen, forrentning og for høj overkompensationsberegning***

Grundlaget for den foreslåede beregning af overkompensation er de **seneste 3 år af en investerings levetid fremfor den samlede investering**. Dette på trods af, at en vurdering af den *samlede investering* ligger til grund for Danmarks oprindelige statsstøtteansøgning, er intentionen bag overkompensationsordningen samt fremgår af Kom-

missionens godkendelse og af Kommissionens "Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020".

Det er intentionen i EU's statsstøtteregler og regulering for overkompensation at korrigere for reducerede omkostninger eller højere indtægter, så den samlede investering betragtet over investeringens levetid (støtteperioden) for biogasanlæggene ikke overkompenseres. Det er derfor forkert og vidtgående at sætte biogasstøtten ned ud fra en 3-årig periode med historisk høje gaspriser, hvor hverken tidligere perioder med *underkompensering* eller de allerede konstaterede *lavere gaspriser i 2023 og forøgede omkostninger* medtages.

Forholdet er, at alle projekter starter med en høj aktivmasse, der medfører en underkompensation i de første år, men senere udvikler projektet en overkompensation. Pointen er, at man er nødt til at se projektet over den samlede levetid for at opnå den korrekte samlede forudsatte støtte.

Ved at se isoleret på 3-års perioder brydes denne projekt- og støtteprofil til stor skade for enkeltvirksomheder og den samlede sektor.

Der synes ikke at foreligge tilsvarende overkompensationsreguleringer i andre medlemsstater.

For alle store "ikke SMV-virksomheder", har Energistyrelsen i 2020 tilmed udstedt støttetilsagn baseret på godkendte individuelle indsendte businesscases, der følger Kommissionens vejledning om betragtning over støtteperiodens restløbetid.

For den eksisterende biogasstøtteordning (afløbsordningen) er det et skærpende element, at Energistyrelsen har udstedt støttetilsagn med en udtrykkelig gyldighedsperiode på op til 20 år baseret på statsstøttegodkendelserne med samme betingelser. Med andre ord baseret på investeringens levetid i forhold til tilbagebetaling inkl. nødvendige finansieringsomkostninger.

Biogas Danmark skal henvise til Kommissionens meddelelse om "Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020", hvoraf det fremgår, at støtten skal have tilskyndelsesvirkning, idet medlemsstaten skal fremlægge tydelig dokumentation for, at støtten har en "*effektiv indvirkning på investeringsbeslutningen, således at den ændrer støttemodtagerens adfærd, så vedkommende øger miljøbeskyttelsen eller fremmer et velfungerende EU-energimarked*".

Det udmøntes i retningslinjerne således, at støttemodtagerne i ansøgningskemaet skal "*beskrive situationen uden støtte, dvs. en situation som kaldes det kontrafaktiske scenario eller det alternative scenario eller projekt. Desuden skal store virksomheder fremlægge dokumentation for det kontrafaktiske scenario, der beskrives i ansøgningsformularen*".

I retningslinjernes pkt. 60 og 61 er det kontrafaktiske princip og levetidsbetragtningen nøje beskrevet:

"60. Tilskyndelsesvirkningen skal i princippet påvises ved en analyse af det kontrafaktiske scenarie, hvor der foretages en sammenligning af den tilsigtede aktivitet med støtte og uden støtte. Denne analyse består i bund og grund i at kontrollere projektets rentabilitet i mangel af støtte for at vurdere, om det rent faktisk giver en mindre fortjeneste end den, som virksomheden kan opnå ved at gennemføre det alternative projekt.

61. I denne sammenhæng vil rentabilitetsvurderingen kunne baseres på almindeligt anvendte metoder inden for den pågældende branche, bl.a. metoder til at evaluere projektets nettonutidsværdi (44), det interne afkast (45) og afkastet af den investerede kapital. Projektets rentabilitet skal sammenholdes med virksomhedens normale krav til afkast ved andre investeringsprojekter af samme type. Hvor et sådant benchmark ikke findes, skal projektets rentabilitet sammenholdes med virksomhedens samlede kapitalomkostninger eller det sædvanlige afkast i den pågældende branche.

Noter:

(44) Et projekts nettonutidsværdi er forskellen mellem de positive og negative pengestrømme i investeringsens levetid, tilbagediskonteret til deres nutidsværdi (typisk ved brug af kapitalomkostningerne), dvs. den pågældende virksomheds normale afkast fra andre investeringsprojekter af lignende art. Når dette benchmark ikke foreligger, kan virksomhedens kapitalomkostninger som helhed eller afkast, der normalt ses i den pågældende industri, anvendes til dette formål.

(45) Det interne afkast baseres ikke på den bogførte indtjening i et bestemt år, idet der hér tages højde for de fremtidige pengestrømme, som investoren forventer i hele investeringsens levetid. Det defineres som den tilbagediskonterings-sats, for hvilken nettonutidsværdien af en pengestrøm er lig med nul.”

Biogas Danmark skal henvise til Kommissionens afgørelse af 14. november 2013, ”Støtte til biogasanvendelse – A”, der er givet for en 20-årig periode. Af godkendelsens punkter 29 ff. fremgår bl.a.

- at støtten er vurderet på grundlag af EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse,
- at der kan gives driftsstøtte til forskellen mellem omkostningerne ved bionaturgasproduktion og biogas samt til en normal kapitalforrentning,
- at støtten kan ydes indtil anlægget er fuldt afskrevet ifølge almindelige regnskabsregler,
- at der fortsat kan gives driftsstøtte hvis virksomhedernes samlede omkostninger efter afskrivning af anlæg overstiger markedsprisen for energien,
- at kapitalforrentningen er 10 %, hvilket betragtes som normalt.

***Forrentning af alle aktiver***

Desuden skal Biogas Danmark fremhæve, at statsstøttegodkendelsens bemærkninger om en sædvanlig kapitalforrentning ikke er indsnævret til anlægsaktiver, men omfatter alle aktiver, hvorfor Energistyrelsen ikke kan se bort fra omsætningsaktiver, da de ligeledes bærer en renteomkostning.

***Forkert beregning af overkompensation***

Som citeret ovenfor fremgår det af bilaget ”Erhvervsøkonomiske konsekvenser...” der på grund af en forventet øget produktion i perioden med nedsat sats sammenlignet med vurderingsperioden, vil blive opkrævet et merbeløb, der overstiger den beregnede overkompensation med ca. 83 mio. kr.

Dette beløb fremkommer som en konsekvens af den strukturelt forkerte måde at opgøre overkompensationen på – ***her er der blot tale om en anden faktisk virkning af den forkerte metode***. Beløbet fremkommer fordi der i implementeringsperioden (tilbagebetalingsperioden på tre år) er kommet flere anlæg til, end der eksisterede i over-

kompensationsperioden, hvorfor der er en større produktion (flere Nm<sup>3</sup>), der skal "have nedsat tilskud". Med andre ord rammes de nytilkomne anlæg dobbelt, jf. nærmere nedenfor. Der er tale om et betydeligt beløb, da det svarer til 40 pct. af den beregnede overkompensation.

## 2.2 Fremadrettet støttenedsættelse – implementeringsmetoden

Principielt kan man forestille sig tre former for implementeringsmetoder til regulering af en konstateret overkompensation:

1. Permanent nedsættelse af støtten
2. En delperiode – som her 3 år
3. En tilbagebetalingsordning.

Efter Biogas Danmarks opfattelse er **kun tilbagebetalingsordningen i overensstemmelse** med statsstøttetilsagnet og levetidsprincippet.

Ved at implementere udligningen af overkompensationen gennem en nedsættelse af støtten **fremadrettet**, rammer man de nyeste investeringer, der ikke var i drift i perioden med forhøjede indtægter (høje gaspriser), og dermed ikke har været overkompenseret.

En fremadrettet støttenedsættelse baseret på en tidligere periode med historisk høje gaspriser, som er afløst af et fald i gaspriserne, rammer en del af biogasbranchen hårdt, da salgsindtægterne primært dækker driftsomkostningerne og ikke investeringsomkostningerne. Dermed er salgsindtægterne afgørende for økonomien og dermed den fremtidige biogasproduktion. En fremadrettet støttenedsættelse på grund af en midlertidig (3-årig) overkompensation vil føre til en varig reduceret produktion.

I tillæg hertil er der ikke taget hensyn til de nævnte finansieringsomkostninger til omsætningsaktiver og kommende omkostningsforhøjelser (erkendt af Energistyrelsen):

- finansieringsomkostningerne til omsætningsaktiver (kun anlægsaktiver), som man burde efter statsstøttegodkendelsen (medtages dette, vil det bringe overkompensationen ned på 0,1 kr. pr Nm<sup>3</sup>),
- ny lovgivning, der forbyder anvendelsen af majsensilage fra 2025 (der skal købes dyrt behandlet halm i stedet),
- Evidas forhøjelse af indfødningsstariffer fra 2025.
- Inflations- og energiomkostninger.

Både disse omkostninger og de lavere gaspriser er omstændigheder, der har været kendt længe, men som ikke indrages i overkompensationsvurderingerne, selv om EU-reguleringen muliggør dette.

Samlet udfordrer dette biogasproduktionen fremadrettet ved at begrænse anlæggenes økonomiske muligheder for at udnytte biomasser, der ligger i større afstand fra anlæggene og som hæmmer muligheden for at anvende den dyrere halm, som man er tvunget til at afløse den majsbaseerede ensilage med.

Efter vores opfattelse er dette i strid med støttetilsagnet, bl.a. fordi det udløser en retsstridig diskrimination mellem gamle og nye anlæg. Det er desuden konkurrencehæmmende, da det demotiverer til at udvikle og øge udbuddet af gas fremstillet på bæredygtige biomasser, hvilket også er i strid med støtteformålet.

Forholdet er yderligere diskriminerende, fordi man kalkulerer på et kollektivt grundlag, hvilket resulterer i gennemsnitsbetragtninger, hvorved man de facto rammer gamle og nye anlæg forskelligt og rammer anlæggene forskelligt alt efter hvilke år (høje og lave priser) man inddrager.

Staten kan for det første ikke regulere mere ned end nødvendigt, da det vil være i strid med effektivitetsprincippet / støttens formål, som er at realisere en grøn biogasproduktion.

For det andet kan der ikke ske en nedregulering, der udløser en diskrimination mellem anlæggene – navnlig således, at nytillkomne anlæg med senere investeringsomkostninger rammes uforholdsmæssigt hårdt og endda bidrager til betaling med en nedsættelse, der ikke er dækning for i overkompensationsberegningen. Endelig har disse anlæg ikke deltaget i den indtjening, der begrundes overkompensationsberegningen.

Som det fremgår af vores gennemgang ovenfor af Kommissionens vejledning om statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi, skal der foretages en sammenligning af scenarier med og uden støtte, hvori indgår en normal investeringscase med en normal tidsmæssig udstrækning og forrentning. I dette tilfælde er projekthorisonten i den godkendte statsstøtte i 20 år.

Det betyder også, at der ikke arbitrært eller de facto kan fastsættes en lavere forrentning end godkendt. Med de facto sigter Biogas Danmark til, at man gennemfører en støttebegrænsning, der resulterer i ikke blot en lavere forrentning end de godkendte 10 pct., men tilsvarende lavere for anlæg, der har investeret på basis af en kalkule på 6 pct., der risikerer ikke at kunne opfylde deres låneforpligtelser. Indføres der nu en reguleringsmekanisme, der afviger fra dette, for eksempel ved en delvis erstatning af levetidsprincippet med en arbitrært valgt kort periode, vil det stride mod statsstøttetilsagnet og mod investorbeskyttelsesprincipperne nationalt og i EU – en udfordring i en tid, hvor grønne investeringer prioriteres højt.

### **3. Investorers berettigede forventninger**

EU-Domstolen har bl.a. i sager med præjudicielle spørgsmål anerkendt retssikkerhed ("rule of law") og beskyttelse af berettigede forventninger som generelle principper i EU-retten – ofte udtrykt som "legal certainty and legal expectations"

Den ændring, der nu tænkes gennemført, er efter vores opfattelse i strid med disse principper. Det skyldes, at ændringerne griber direkte ind i de støttetilsagn, der er givet og dermed i de principper, som EU-Kommissionen har godkendt i støtteordningen.

Ud over at være i strid med de meddelte støttetilsagn vil beslutningen også skabe den skadelige præcedens, at de juridisk bindende tilsagn tilsidesættes med en efterfølgende ny 3-årig betragtningsperiode, der alene fokuserer på de bedste år i investeringens levetid.

Det er skadeligt for investortilliden og dermed for alle fremtidige investeringer, der er baseret på udmeldte rammebetingelser og tildelte støttetilsagn fra den danske regering.

Investorerne havde på investeringstidspunktet ikke mulighed for at tage højde for, at der ville blive indført en overkompensationsregulering baseret på snævre 3-årige perioder, når statsstøttegodkendelsen er baseret på investeringsens levetid, og den rammer tilmed en del af investorerne med tilbagevirkende kraft, uden de reelt er overkompenserede for deres investering.

For alle "ikke SMV -virksomheder", har Energistyrelsen i 2020 ydermere udstedt støttetilsagn baseret på godkendte individuelle indsendte businesscases, der følger Energistyrelsens vejledning om betragtning over støtteperiodens restløbetid, og for den eksisterende biogasstøtteordning er det et yderligere skærpende element, at Energistyrelsen har udstedt støttetilsagn for en periode op til 20 år.

#### **4. Metodisk korrekt regulering for overkompensation- tilbagebetaling**

For at sikre, at beregningsmetoden for overkompensation bliver korrekt, i overensstemmelse med EU-reglerne, samt ikke bliver for vidtgående og til skade udbygningen af biogasproduktionen, anbefaler Biogas Danmark konkret:

- At regulering for overkompensation sker ved tilbagebetaling af den konstaterede overkompensation. Herved modregnes de enkelte anlæg forholdsmæssigt i forhold til den faktiske støtte, som de har fået for meget. Det positive fremadrettede klimabidrag fra biogasproduktionen vil med en tilbagebetalingsmodel blive fastholdt. Dette vil ikke være tilfældet, såfremt der indføres en fremadrettet støttenedsættelse.
- At man ved hver årlig overkompensationsvurdering betragter den samlede periode fra støttens start, samt indlægger en vurdering på den allerede kendte udvikling i salgsindtægter og forøgede omkostninger, der f.eks. kan udskyde en regulering til fornyet evaluering året efter. Denne metode vil komme tættest på en projektforsrentningsbetragtning, som er den korrekte metode jf. EU's bestemmelser for overkompensationsordningen.

Såfremt der er spørgsmål eller behov for uddybninger, så står vi naturligvis til rådighed.

Med venlig hilsen



Bruno Sander Nielsen

2724 5967

bsn@biogas.dk