



Kontor/afdeling
Varme og affald

Dato
09-10-2025

J nr. 2025 - 2105

/anjpp

Til høringsparterne på vedlagte liste

Høring over udkast til bekendtgørelse om CO₂-kvoter til varmeproduktion og bekendtgørelse om

Energistyrelsen sender hermed vedlagte udkast til *bekendtgørelse om CO₂-kvoter til varmeproduktion* (herefter "kvotebekendtgørelsen") og udkast til *bekendtgørelse om et prisloft og maksimalpris for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg* (herefter "prisloftbekendtgørelsen") i høring.

Energistyrelsen skal venligst anmode om at modtage eventuelle høringssvar senest torsdag den 6. november 2025.

Baggrund

Energistyrelsen sendte den 4. november 2024 et udkast til kvotebekendtgørelsen i høring. Energistyrelsen foreslog i den forbindelse at tilrette formuleringen af § 4, stk. 2, vedr. varmeaftagers overførsel af CO₂-kvoter til varmeproduktionsenheden. Hensigten med tilretningen var at gøre det tydeligt, at bestemmelsen vedrørte gratis tildelte varmekvoter.

På baggrund af de høringssvar, som Energistyrelsen modtog, og de bekymringer og spørgsmål m.v., som blev rejst heri, var det styrelsens vurdering, at der var behov for at gennemgå reguleringen på dette område yderligere. Der blev således ikke på daværende tidspunkt foretaget nogen ændringer af bestemmelsens ordlyd, og Energistyrelsen ville se på reglerne for overførsel af CO₂-kvoter fra varmeaftager til varmeproducent. Energistyrelsen er efterfølgende blevet opmærksom på, at der er en udbredt kutyme for, at varmeaftager påtager sig ansvaret for at købe CO₂-kvoter til varmeproducent.

Efter et afklaringsarbejde i foråret 2025 tydeliggøres reguleringen nu, så det er klart, at varmeaftagere (fjernvarmevirksomheder) ikke har ansvaret for køb af kvoter, hvorfor dette ansvar ligger hos varmeproducenten. For de varmeproducenter, der måtte være affaldsforbrændingsanlæg, medfører det, at kvotekomkostninger skal afholdes inden for affaldsvarmeprisloftet. Dette svarer til Energistirelsens tidligere vejledende udtalelser herom, hvilket nu tydeliggøres i bekendtgørelsen.

Energistyrelsen

Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

Niels Bohrs Vej 8
6700 Esbjerg

T: +45 3392 6700
E: ens@ens.dk

www.ens.dk



Dertil har forligskredsen bag Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi besluttet, at der indføres en overgangsordning, der medfører, at affaldsvarmeprisloftet hæves med hhv. 20 pct. af den forventede kvotepris i 2026 og 10 pct. af den forventede kvotepris i 2027.

Energistyrelsen har i CO₂-kvotebekendtgørelsen endvidere foretaget ændringer med udgangspunkt i de høringssvar, som styrelsen modtog i forbindelse med høringen over bekendtgørelsen i november 2024. Høringssvarene kan ses på [Høringsportalen](#).

Bekendtgørelsernes indhold

Kvotebekendtgørelsen

Vedr. § 2

Bestemmelsen i § 2 indeholder definitionerne på forskellige begreber, som anvendes i bekendtgørelsen.

Det foreslås gennemgående i bekendtgørelsesudkastet til kvotebekendtgørelsen ikke længere at anvende termen "varmekvoter", men i stedet alene at anvende "gratis tildelte CO₂-kvoter" og "CO₂-kvoter". Det svarer til termene i varmemforsyningslovens¹ § 20, stk. 8, 9 og 11, og i CO₂-kvoteloven², hvorfor der med ændringen sikres en ensretning af termene på tværs af reguleringen. Af samme grund foreslås det i § 2 ikke længere at definere "varmekvoter", men i stedet i **nr. 2** at definere "gratis tildelte CO₂-kvoter", som er de CO₂-kvoter, som tildeles gratis efter meddelelse fra klima-, energi- og forsyningsministeren efter § 9, stk. 1, i lov om CO₂-kvoter.

Det foreslås herudover i **nr. 3** at indsætte en definition af "returneringsligt". Ved dette forstås, at varmeproduktionsenheden har en pligt til efter § 10, stk. 1, i lov om CO₂-kvoter at returnere et antal CO₂-kvoter for udledningen af CO₂ i forbindelse med varmeproduktionen i det foregående kalenderår.

Herudover er der ændret i formuleringerne i nogle af de andre definitionsbestemmelser, men der ændres ikke indholdsmæssigt heri.

Vedr. § 4

Bestemmelsen i § 4 omhandler varmeproduktionsenhedens og varmeaftagerens pligt til at overføre CO₂-kvoter til hinanden og metoden hertil.

En varmeproduktionsenhed – omfattet af kvotesystemet – skal returnere et antal CO₂-kvoter for sin CO₂-udledning, jf. § 10 i CO₂-kvoteloven. Dette sker årligt senest den 30. september. Varmeproduktionsenheden bliver efter § 9 i CO₂-kvoteloven til-

¹ Jf. lov om varmeforsyning, jf. lovebekendtgørelsen nr. 124 af 2. februar 2024 med senere ændringer.

² Jf. lov nr. 1767 af 28. december 2023.



delt et antal gratis CO₂-kvoter, som enheden kan anvende til at opfylde sin returneringspligt. De gratis tildelte CO₂-kvoter udgør en værdi for varmeproduktionsenheden.

Hvis antallet af de gratis tildelte CO₂-kvoter overstiger det antal CO₂-kvoter, som varmeproduktionsenheden skal returnere for sin CO₂-udledning (eller anvende i forbindelse med CO₂-fangst), skal den værdi, som de overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter udgør, modregnes i varmeprisen, jf. § 20, stk. 9, i varmeforsyningsloven, sådan at værdien i sidste ende kommer varmemeforbrugerne til gode.

Hvis antallet af de gratis CO₂-kvoter, som varmeproduktionsenheden har fået tildelt, omvendt ikke fuldt ud kan dække det antal CO₂-kvoter, som varmeproduktionsenheden skal returnere, vil enheden skulle anskaffe flere CO₂-kvoter. Det følger af § 20, stk. 8, i varmeforsyningsloven, at varmeproduktionsenheden ikke må indregne udgifter til CO₂-kvoter i varmeprisen, før enheden har anvendt de gratis tildelte CO₂-kvoter.

Bestemmelsen i den foreslåede § 4 fastsætter en metode, som skal sikre, at § 20, stk. 8 og 9, i varmeforsyningsloven overholdes.

Overordnet fastsættes der regler om, hvornår varmeproduktionsenheden skal overføre overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter til varmeaftageren, og hvornår varmeaftageren skal tilbageføre CO₂-kvoter til varmeproduktionsenheden. Hensigten er at skabe balance i CO₂-kvoteoverførslerne over tid.

Der fastsættes endvidere regler om, hvordan overførslerne som udgangspunkt praktisk skal gennemføres, og hvad varmeproduktionsenheden og varmeaftageren kan indgå aftale om.

Bestemmelsen i **stk. 1** fastlægger varmeproduktionsenhedens pligt til at overføre CO₂-kvoter til varmeaftageren. Pligten omfatter overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter.

Opgørelsen af de overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter skal som udgangspunkt foretages, hver gang varmeproduktionsenheden har fået tildelt gratis CO₂-kvoter efter § 9, stk. 1, i lov om CO₂-kvoter, og efter opgørelse af varmeproduktionsenhedens verificerede CO₂-udledning fra varmeproduktionen til varmeaftageren i det foregående kalenderår.

Der tages således ved opgørelsen af de overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter udgangspunkt i produktionen af varme til den pågældende varmeaftager og den andel, som denne varmeproduktion udgør i forhold til antallet af gratis tildelte CO₂-kvoter og i forhold til antallet af CO₂-kvoter, som varmeproduktionsenheden skal returnere. Fordelingen mellem flere varmeaftagere følger af bekendtgørelsens § 5.



Ved CO₂-fangst henholdsvis kan eller skal overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter, som skyldes CO₂-fangst, overføres til CO₂-fangstvirksomheden, som kan anvende disse til finansiering af CO₂-fangsten. Overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter, som ikke skyldes CO₂-fangst, skal fortsat overføres til varmeaftageren. Det samme gælder overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter, som skyldes CO₂-fangst, men som ikke er overført til CO₂-fangstvirksomheden, jf. § 7, stk. 1.

Det følger således af nr. 1 og 2, at antallet af overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter, som varmeproduktionsenheden skal overføre til varmeaftageren, vil svare til det antal gratis tildelte CO₂-kvoter, som ikke enten skal bruges i forbindelse med varmeproduktionsenhedens returneringspligt, hvor der er udledt CO₂, eller skal overføres til CO₂-fangstvirksomheden i tilfælde af CO₂-fangst på varmeproduktionsenheden. Opgørelsen af overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter, der skal overføres til varmeaftageren, skal alene tage udgangspunkt i CO₂'en fra varmeproduktionen til varmeaftageren og således ikke medtage CO₂ fra eventuelle andre leverancer på varmeproduktionsenheden.

Skal en varmeproduktionsenhed det følgende år på ny returnere CO₂-kvoter, og har en varmeproduktionsenhed siden sidste opgørelse af overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter fået tildelt flere gratis CO₂-kvoter, vil der ikke være nogen overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter at overføre til varmeaftageren.

Bestemmelsen i **stk. 2** fastlægger varmeaftagerens pligt til at overføre CO₂-kvoter til varmeproduktionsenheden. Pligten omfatter det antal CO₂-kvoter, som varmeproduktionsenheden tidligere har haft overført til varmeaftageren, hvor der hos varmeproduktionsenheden har været overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter, jf. stk. 1. Har varmeaftageren tidligere tilbageført CO₂-kvoter til varmeproduktionsenheden, skal de fratrækkes i den samlede opgørelse af, hvor mange CO₂-kvoter varmeaftageren har pligt til at tilbageføre til varmeproduktionsenheden.

Varmeaftageren skal dog – selvom varmeproduktionsenheden samlet har overført flere gratis tildelte CO₂-kvoter til varmeaftageren, end varmeaftageren har tilbageført til varmeproduktionsenheden – ikke overføre flere CO₂-kvoter end højst det antal CO₂-kvoter, som varmeproduktionsenheden har behov for til enten at opfylde sin returneringspligt, eller det antal som skal overføres til en CO₂-fangstvirksomhed. Begge dele skal alene tage udgangspunkt i CO₂'en fra varmeproduktionen til varmeaftageren.

Det er ikke i stk. 2 fastsat, hvilke CO₂-kvoter varmeaftageren skal tilbageføre til varmeproduktionsenheden kun hvilket antal CO₂-kvoter, der skal tilbageføres. Det antal vil således fx kunne udgøres af a) de CO₂-kvoter, som den pågældende varmeproduktionsenhed har overført til varmeaftageren, b) gratis tildelte CO₂-kvoter, som er overført til varmeaftageren fra en anden varmeproduktionsenhed, eller c) der kan



være tale om CO₂-kvoter, som varmeaftageren har købt, fordi varmeaftageren allerede har anvendt overførte gratis tildelte CO₂-kvoter.

Det følger af **stk. 3**, at CO₂-kvoterne omfattet af stk. 1 skal overføres til en konto i CO₂-kvoteregisteret, som varmeaftageren har anvist, og at CO₂-kvoterne i stk. 2 skal overføres til varmeproduktionsenhedens konto i CO₂-kvoteregisteret. Begge typer CO₂-kvoteoverførsler skal være vederlagsfri.

Af **stk. 4** følger det, at varmeproduktionsenheden og varmeaftageren kan indgå forskellige aftaler vedr. over- eller tilbageførsel af CO₂-kvoter.

Varmeproduktionsenheden og varmeaftageren kan således efter **nr. 1** aftale ikke at anvende den metode for modregning af værdien af overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter, som er fastsat i stk. 3, 1. pkt., og hvor der sker overførsel af CO₂-kvoterne i CO₂-kvoteregisteret. De kan i stedet aftale, at værdien af de overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter modregnes i varmeproduktionsenhedens varmepris over for varmeaftageren.

De kan endvidere efter **nr. 2** aftale, at varmeaftageren ikke – som efter stk. 3, 2. pkt. – skal tilbageføre CO₂-kvoter til varmeproduktionsenheden, men at omkostningerne for et tilsvarende antal CO₂-kvoter indregnes i varmeproduktionsenhedens varmepris over for varmeaftageren. Varmeproduktionsenheden mister således retten til at få tilbageført dette antal af CO₂-kvoter fra varmeaftageren.

Herudover kan varmeproduktionsenheden og varmeaftageren efter **nr. 3** aftale et andet tidsrum for opgørelsen af antallet af overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter end det forudgående kalenderår som angivet i stk. 1. Der kan således ikke aftales et andet tidsrum end det forudgående kalenderår for opgørelsen af tilbageførsel af CO₂-kvoter efter stk. 2, da udgifter til erhvervelse af CO₂-kvoter til varmeproduktion først må indregnes i varmepriserne, når de gratis tildelte CO₂-kvoter ikke er tilstrækkelige til at dække CO₂-udledningen fra varmeproduktionen, jf. § 20, stk. 8, i lov om varmeforsyning.

Endelig kan varmeproduktionsenheden og varmeaftageren efter **nr. 4** aftale, at varmeaftageren i tilfælde af CO₂-fangst uden statsstøtte ikke skal tilbageføre CO₂-kvoter efter stk. 2, eller at varmeaftageren alene skal tilbageføre et mindre antal CO₂-kvoter til varmeproduktionsenheden.

Aftalerne skal meddeles Forsyningstilsynet, jf. bekendtgørelsens § 12.

Vedr. § 5

Det foreslås at indsætte et nyt **stk. 3**, hvor det fastsættes, hvordan varmeproduktionsenheden skal håndtere overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter i det tilfælde, hvor den varmeaftager, som skal modtage CO₂-kvoterne, ikke længere eksisterer, fx fordi



virksomheden er ophørt. I dette tilfælde skal denne varmeaftagers andel af de overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter fordeles på de øvrige varmeaftagere.

Vedr. § 7

Det foreslås at tilføje et nyt **stk. 3**, hvoraf det følger, at antallet af overskydende gratis tildelte CO₂-kvoter skal opgøres senest den 1. april i året, der følger efter det kalenderår, hvor CO₂-fangsten er foretaget. Dette tidspunkt svarer til tidspunktet i § 10.

Andre rettelser

Der er ud over ovenstående foretaget konsekvensrettelser og redaktionelle ændringer i bekendtgørelsesudkastet.

Prisloftbekendtgørelsen

Vedr. § 12

Det foreslås at indsætte en bestemmelse i bekendtgørelsen, som midlertidigt hæver affaldsvarmeprisloftet i 2026 og 2027.

I § 12, stk. 1, forslås det derfor, at det af Forsyningstilsynet fastsatte prisloft hæves med 6 kr. pr. GJ i 2026, og i stk. 2 foreslås det, at prisloftet hæves med 3 kr. pr. GJ i 2027.

Andre rettelser

Der er ud over ovenstående foretaget konsekvensrettelser og redaktionelle ændringer i bekendtgørelsesudkastet.

Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget berører virksomheder inden for affaldsforbrændingssektoren, samt de virksomheder og husholdninger som anvender affaldsvarme.

Administrative konsekvenser

Energistyrelsen vurderer ikke, at der er yderligere administrative konsekvenser forbundet med de to bekendtgørelsesudkast end efter de gældende regler.

Direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser

Et højere prisloft på henholdsvis 6 kr./GJ i 2026 og 3 kr./GJ i 2027 skønnes med betydelig usikkerhed at øge sektorens indtægter med henholdsvis 105 mio. kr. i 2026 og 70 mio. kr. i 2027. De erhvervsøkonomiske konsekvenser vil dog afhænge af den faktiske kvotepris i 2026 og 2027.

Afledte konsekvenser for forbrugere

Et højere prisloft i 2026 og 2027 skønnes at med betydelig usikkerhed at medfører højere varmeprisen for de varmekunder, der anvender affaldsvarme på hhv. ca. 395 mio. kr. i 2026 og 115 mio. kr. i 2027.



Klimaeffekter

Dertil skønnes den forbedrede økonomi i sektoren med betydelig usikkerhed at medføre en stigning i affaldsforbrændingskapaciteten på ca. 0,2 mio. ton affald i 2026 i forhold til KF25. Affaldsforbrændingskapaciteten skønnes at overstige de danske affaldsmængder, og import af affald skønnes dermed at stige tilsvarende med 0,2 mio. ton i 2026, hvilket skønnes at medføre en stigning i CO₂e-udledninger på op til 0,2 mio. ton CO₂e i 2026.

Skatter, afgifter og tilskud mv.

Givet at det antages, at varmeforbrugernes alternative varme er VE-baseret, skønnes det samlede umiddelbare merprovenu efter tilbageløb at være hhv. ca. 130 mio. kr. i 2026 og ca. 115 mio. kr. i 2027.

Videre proces

Bekendtgørelserne er sendt i offentlig høring hos de høringsparter, der fremgår af vedlagte høringslister og bliver desuden offentliggjort på Høringsportalen.

Høringsvar bedes sendt til Energistyrelsen på mail til varme@ens.dk med kopi Anja Junker Palsgreen anjip@ens.dk. Ved fremsendelse af høringssvar bedes journalnummer 2025-2105 angivet i emnefeltet. Eventuelle spørgsmål til bekendtgørelsen kan rettes til Anja Junker Palsgreen på anjip@ens.dk med kopi til varme@ens.dk.

De modtagne høringssvar vil blive offentliggjort på Høringsportalen. Ved afgivelse af høringssvar samtykkes til offentliggørelse af høringssvaret, herunder afsenders navn og mailadresse.

Bekendtgørelsen forventes at træde i kraft den 1. januar 2026.

Med venlig hilsen

Energistyrelsen