



Skatteministeriet

September 2023

# Lempelse af elafgift for varmepumper

Analyse med ophæng i *Aftale om vinterhjælp* af 23. september 2022



# 1. Indledning

Nærværende analyse undersøger muligheden for at lempe elafgiften for varmepumper. Analysen har ophæng i *Aftale om vinterhjælp*, der blev indgået af Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Danmarksdemokraterne, Alternativet og Moderaterne den 23. september 2022.

Af aftalen fremgår: *“Aftalepartierne er enige om frem mod årsskiftet at undersøge fordele og ulemper ved fra 2024 at lempe elafgiften for varmepumper - også for husholdninger, der kun har varmepumper som supplerende varmekilde. Det vil kunne understøtte forsyningssikkerheden og konvertering til billig og grøn varme. Helårsboliger såvel som sommerhuse vil, hvis ordningen gennemføres, kunne opnå en nedsat elvarmeafgift på 0,8 øre pr. kWh for alt elforbrug, der overstiger 4.000 kWh, hvis boligen er opvarmet med el eller med varmepumpe som supplerende varmeinstallation.”*. Analysen er afgrænset til at undersøge muligheden for at lempe elafgiften for husholdninger.

Overordnet konkluderes det på baggrund af analysen, at der ikke arbejdes videre med en særskilt lempelse af elafgift for varmepumper. Det skal ses i sammenhæng med følgende:

- Forslaget vil være forbundet med væsentlige udfordringer med kontrol.
- Forslaget vil være forbundet med væsentlige udfordringer med implementering.

Hvis hensigten er at fremme elektrificering, herunder overgang fra gas- og olieopvarmning til elopvarmning i husholdninger, anbefales i stedet en generel nedsættelse af satsen for elafgiften. En sådan løsning vil indebære, at det ikke kun er husstande med elvarme, der får lav eller ingen afgift for det almindelige elforbrug. Endvidere vil en generel afgiftsnedsættelse ikke indebære samme udfordringer med kontrol og implementering.

En generel lempelse af elafgiften kræver dog finansiering. En varig nedsættelse til fx EU's minimumssats på 0,8 øre pr. kWh fra 2024 indebærer således et mindreprovenu efter adfærd og tilbageløb på ca. 7 mia. kr. i 2024 faldende til ca. 5,4 mia. kr. i 2030 (2023-priser), da elafgiften er faldende i denne periode. Nedsættelsen af elafgiften vil være generel og således ikke målrettet husholdninger med gas som primær opvarmingskilde.

En alternativ model vil være at lempe elafgiften for alt elforbrug over 4.000 kWh. Dermed vil der ikke være udfordringer med administration og kontrol. Forslaget skønnes at indebære et mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd på ca. 1,1 mia. kr. i 2030. Modellen vil dog alene indebære en lempelse for husholdninger med et stort elforbrug, herunder til fx supplerende varmepumper, elbil, sauna og swimmingpool.

Hvis der er et særligt ønske om at udbrede netop varmepumper, vil der, i tillæg til en generel nedsættelse af elafgifter, kunne ses yderligere på mulighederne for statsligt tilskud til varmepumper.

## 2. Gældende regler

Elopvarmede helårsboliger og sommerhuse kan med de gældende regler opnå en nedsat elafgift – også kaldet elvarmeafgift – for elforbrug, der overstiger 4.000 kWh årligt. Elvarmeafgiften er på 0,8 øre pr. kWh. Den almindelige elafgift er i andet halvår 2023 på 69,7 øre pr. kWh, men er i første halvår 2023 midlertidigt lempet til 0,8 øre pr. kWh.

Opnåelse af elvarmeafgiften forudsætter, at boligenheden er registreret i Bygnings- og Boligregistret (BBR) med elektricitet i kategorien opvarmningsmiddel, der dækker over den primære varmeinstallations opvarmningsmiddel. Den primære varmeinstallation vil i dette tilfælde oftest være registreret som enten elovne/elpaneler (elradiatorer) eller varmepumpe. Endvidere skal bygningen af den relevante elhandelsvirksomhed være registreret som havende elvarme i Energinets DataHub.

Begge dele er relativt nemt for myndighederne at administrere og kontrollere. Det er ligeledes muligt at undersøge, hvorvidt boligen er tilknyttet fjernvarme eller naturgas, og derved kontrollere, om oplysningerne i BBR stemmer overens med den faktisk opvarmningsform.

Myndighederne har alene kendskab til husholdningernes samlede elforbrug. Der er derfor fastsat en grænse på 4.000 kWh årligt, der afgør, hvor meget af elforbruget, der pålægges almindelig elafgift, og hvor meget der pålægges nedsat elafgift. Grænsen er fastsat som en administrativ simpel måde at differentiere mellem el anvendt til henholdsvis varme og til almindeligt elforbrug såsom lys og elektronik.

Grænsen er fastsat, så den svarer til en gennemsnitlig husholdnings årlige forbrug af el til andet end varme. Hvis en husstand med elopvarmning anvender mere end 4.000 kWh årligt til el til andet end varme, vil dette forbrug også blive pålagt den lave elvarmeafgift, også selv om der reelt ikke er tale om forbrug til elvarme.



# 3. Mulighed for at lempe elafgiften for varmepumper

## 3.1 Forståelse af initiativet

Af aftalen om vinterhjælp fremgår, at hvis initiativet gennemføres, vil helårsboliger og sommerhuse kunne opnå en elvarmeafgift på 0,8 øre pr. kWh for alt elforbrug, der overstiger 4.000 kWh, hvis boligen er opvarmet med el eller med varmepumpe som supplerende varmeinstallation. For husstande med el, herunder varmepumper, som primær opvarmningskilde er dette allerede tilfældet, *jf. afsnit 2*.

Det lægges til grund, at det i aftalen ønskes, at der undersøges en mulig ny lempelse for varmepumper som supplerende varmekilde. Elradiatorer som supplerende varmekilde vil således ikke være omfattet. Ordningen kan dermed sidestilles med et teknologibestemt tilskud.

Det kan ikke udelukkes, at det ikke vil være foreneligt med statsstøttereglerne og energibeskatningsdirektivet at differentiere elafgiftslempelsen, så den kun omfatter supplerende elvarmepumper. Det vil kræve nærmere dialog med EU-Kommissionen at afklare, om en sådan differentiering af elafgiften kan vurderes forenelig med EU-retten.

## 3.2 Sammenhæng med BBR

Hvis der skal gives mulighed for, at også husstande med varmepumpe som supplerende varmekilde skal betale elvarmeafgift i stedet for den højere almindelige elafgift, vil det bl.a. forudsætte, at der i BBR-registreringerne for en husstand er registreret varmepumpe som supplerende varmeinstallation.

I dag er der i BBR kun mulighed for at registrere én supplerende varmeinstallation, hvorfor der ikke er mulighed for at registrere fx både en brændeovn og en supplerende varmepumpe som supplerende varmeinstallation. Dette vil potentielt skulle justeres, såfremt det besluttes at arbejde videre med initiativet, *jf. afsnit 3.7*.

For at sikre, at en lempelse er i tråd med aftalens intentioner, bør den kun omfatte varmepumper med el som drivmiddel. I BBR er der i dag for primære varmeinstallationer mulighed for at anføre fx el eller flydende brændsel (olie, petroleum og flaskegas) som opvarmningsmiddel for en varmepumpe. Der er i dag i BBR ikke mulighed for at indtaste opvarmningsmiddel for en supplerende varmeinstallation, og dette vil derfor potentielt skulle tilføjes.

### 3.3 Formodet utilsigtede konsekvenser af initiativet

En lempelse vil betyde, at alt forbrug over 4.000 kWh årligt vil være omfattet af den nedsatte elvarmeafgift, hvis en husholdning har en varmepumpe som supplerende varmekilde. Husholdningens elforbrug til andre aktiviteter end opvarmning, herunder fx elbil, sauna og swimmingpool, vil således også være omfattet af den lave elvarmeafgift, hvis der er registreret en (eldreven) varmepumpe som supplerende varmeinstallation. Dette må formodes at være en utilsigtet konsekvens af lempelsen.

Supplerende varmepumper har relativt lave indkøbs- og opstillingsomkostninger. En varmepumpe kan fx fås til godt 9.000 kr. inkl. monteringsomkostninger. Der vil for nogle husholdninger således være incitament til at indkøbe en sådan for at opnå den lave elvarmeafgift for alt elforbrug over 4.000 kWh. Incitamentet ville dog være større, hvis elradiatorer også omfattes af lempelsen, da udgifterne til indkøb og opsætning af disse er lavere end til varmepumper. Eksempelvis kan en vægmonteret elradiator købes for under 500 kr., mens en fritstående elradiator, der ikke indebærer udgifter til opsætning, kan erhverves for ca. 200 kr.

### 3.4 Kontrol

Det vil som udgangspunkt ikke være muligt at kontrollere, om en supplerende varmepumpe benyttes. Skattestyrelsen har således ikke hjemmel til at kontrollere hos private aftagere af elektricitet, ligesom kontrol vil være ressourcekrævende.

For husstande registreret med el som opvarmningsmiddel for deres primære varmeinstallation antages den manglende kontrol at være uproblematisk, da der formodes at være et varmebehov, og varmekilden derfor må antages reelt at blive benyttet. For supplerende varmekilder vil der dog også uden at have et behov for varme fra varmepumpe være incitament til at indkøbe en varmepumpe for at opnå den lave elvarmeafgift for alt elforbrug over 4.000 kWh. Dette må formodes at være en utilsigtet konsekvens af lempelsen.

Selv om lempelsen kun omfatter varmepumper, vil det endvidere ikke være muligt at kontrollere, om der i en husstand benyttes en luft-til-luft-varmepumpe eller elradiatorer. Det vil på samme vis ikke være muligt at kontrollere, hvorvidt der er tale om en varmepumpe, der drives af el eller flydende, fossilt brændsel.

Endvidere vil det ikke være muligt at kontrollere, om der overhovedet er opsat en supplerende varmekilde.

Foruden ovennævnte konsekvenser, der formodes at være utilsigtede, vil der være betydelige udfordringer med implementering af lempelsen, *jf. afsnit 3.7*.

### 3.5 Provenuvirkning

En de facto afgiftslempelse for alt elforbrug over 4.000 kWh skønnes med betydelig usikkerhed at medføre et umiddelbart mindreprovenu på op til ca. 1,0 mia. kr. i 2024 faldende til ca. 0,8 mia. kr. i 2030, da elafgiften falder fra 70,2 øre pr. kWh i 2024 til 55,3 øre pr. kWh i 2030, *jf. tabel 1*.

Der er betydelig usikkerhed om adfærdseffekterne, herunder om lempelsen reelt vil inddebære et skift fra anden varme til varmepumper, eller om lempelsen i stedet vil betyde, at husholdningernes elforbrug generelt stiger, *jf. ovenfor*.

Det er i beregningen lagt til grund, at alle med et elforbrug over 4.000 kWh pr. år uafhængigt af primær opvarmingskilde registreres med varmepumpe som supplerende varmeinstallation i BBR og dermed vil være omfattet af lempelsen. Denne antagelse vil medføre et overkantsskøn, og skønnet kan betragtes som potentialet, hvis alle med et elforbrug over 4.000 kWh erhverver sig en varmepumpe og derved opnår afgiftsfritagelse. I praksis vil alle formentlig ikke gøre det. Ved et forbrug på fx 6.000 kWh årligt og køb af en varmepumpe til 9.000 kr. vil varmepumpen være tjent ind efter 5,5 år.

Et øget elforbrug som følge af lempelsen vil ikke påvirke provenuet nævneværdigt, da et ekstra elforbrug har en lav elafgift på 0,8 øre pr. kWh.

I det omfang husholdningerne får en større del af deres varmebehov opfyldt via nye varmepumper, vil der være et yderligere mindreprovenu fra afgiftsbelagt fossil varme, der fortrænges. Antages det, at varmepumper fortrænger fx 20 pct. af de omfattede husholdningers varme, hvoraf 50 pct. skønnes at være fossil varme, vil det medføre et yderligere mindreprovenu på ca. 0,3 mia. kr. Det samlede mindreprovenu efter adfærd og tilbageløb skønnes da meget usikkert at udgøre ca. 1,3 mia. kr. i 2024 faldende til 1,1 mia. kr. i 2030. Er fortrængningen større, vil mindreprovenuet ligeledes være større.

Tabel 1. Provenuvirkning af initiativet

Mia. kr. (2023-niveau)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Umiddelbart mindreprovenu</b>	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
<b>Mindreprovenu efter tilbageløb</b>	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
<b>Mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd</b>	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1

Anm.: Der er taget udgangspunkt i en opgørelse af elvarmeforbrug i 2015 for henholdsvis helårsboliger og sommerhuse på baggrund af lovmodelberegninger på en fuldtælling af befolkningen og data fra elmålere i 2015. Elforbruget er fremskrevet med en konstant vækstrate. Skønnene indeholder en betydelig usikkerhed. Initiativet forventes at bidrage til et øget elforbrug, men forventes ligeledes at fortrænge fossil varme. Der er tale om et overkantsskøn for den mængde el, der bliver omfattet af den lave elvarmesats. Det er beregningsmæssigt antaget, at halvdelen af husholdninger har fossil varme, hvor 20 pct. af varmen erstattes af elvarme.

Kilde: Skatteministeriet.

## 3.6 Alternative udformninger af initiativet

### 3.6.1 Muligheden for at begrænse lempelsen til gasfyrede husholdninger

Det kan overvejes at begrænse lempelsen til alene at omfatte husholdninger med gasfyrd, der får installeret en supplerende elvarmepumpe. Dette kan være relevant, hvis der af hensyn til forsyningsikkerhed ønskes at give incitament til begrænsning af gasforbruget og hjælp til gasopvarmede husholdninger.

Denne indretning af lempelsen vil dog indebære de samme utilsigtede konsekvenser og kontroludfordringer, *jf. afsnit 3.3 og 3.4*, samt betydelige implementeringsmæssige udfordringer, *jf. afsnit 3.7*.

Desuden vil der skulle tages stilling til, om husholdninger med fjernvarme, der delvist produceres via naturgas, skal omfattes. Dette vil være vanskeligt at administrere, da de enkelte fjernvarmeværkers kilder til varmeproduktion må forventes at variere over tid.

Dertil kommer, at det ikke kan udelukkes, det ikke vil være foreneligt med statsstøtte-reglerne og energibeskatningsdirektivet alene at give gasfyrede husholdninger adgang til ordningen. En tilsvarende ordning for oliefyr vil sandsynligvis indebære en større CO<sub>2</sub>-reduktion pr. fyr, hvormed der ikke vil være nogen klimamæssig begrundelse for at favorisere gasopvarmning.

### 3.6.2 Krav om bimålere

Det kan overvejes at stille som krav for opnåelse af lempelsen, at der anvendes målere til de forskellige varmekilder. Dette vil i teorien betyde, at der kan differentieres mellem el anvendt til henholdsvis varme og almindeligt elforbrug.

Det vil dog ikke være muligt for Skatteforvaltningen at kontrollere, om fx almindeligt elforbrug bliver tilkoblet måleren til den supplerende varmepumpe. Denne indretning af lempelsen vil derfor også indebære en de facto afgiftsnedsettelse for det almindelige elforbrug og dermed i praksis samme utilsigtede konsekvenser, *jf. afsnit 3.3*, foruden betydelige implementeringsmæssige udfordringer, *jf. afsnit 3.7*.

## 3.7 Implementering

Energinet har oplyst, at deres DataHub ikke vil kunne håndtere lempelsen rent performance-mæssigt, da deres DataHub ikke vil kunne foretage beregningen på alle målepunkter. Der vil derfor som udgangspunkt skulle implementeres en ny teknisk løsning. Implementering forventes at have en vis tidshorisont.

Skatteforvaltningen vurderer ikke, at lempelsen kan implementeres og administreres af Skatteforvaltningen, før den kan it-understøttes i Energinet. Afregning af elafgift beror på nuværende tidspunkt på data i Energinets DataHub, som net- og transmissionsvirksomheder bruger som grundlaget for deres opkrævning af elafgift for de enkelte målepunkter. Uden data fra målepunkterne, som viser, hvornår forbruget overstiger 4.000 kWh, vil det ikke være muligt administrativt at understøtte afregning for net- og transmissionsselskaberne og Skattestyrelsen. Skattestyrelsen har ikke data om forbruget hos målepunkterne og kan således ikke understøtte denne opgave, når data ikke kan findes i DataHub.

Skattestyrelsen bemærker, at elafgiftssystemet er bygget op om "engrosmodellen", hvor det er net- og transmissionsselskaber, som ved brug af DataHub sikrer afregning af elafgift til staten. Når Datahub ikke kan håndtere opgaven, er det ikke muligt at opkræve elafgiften gennem den almindelige systematik.

Skattestyrelsen vurderer på det foreliggende grundlag, at det ikke vil være muligt at udarbejde en model for afregning, der sker uden for DataHub eller lignende systemer, som håndteres af Energinet.



Vurderingsstyrelsen bemærker, at der i BBR i dag ikke foretages en stringent og systematisk registrering af varmepumper som supplerende varmekilde, hvorfor de nuværende oplysninger ikke vurderes brugbare. Muligheden eksisterer, men hvis oplysningen skal kunne bruges fremover og mere konsekvent, vil det kræve visse systemtilpasninger – og muligvis også tilpasning af regelgrundlaget bag registreringen. Udgifter og tidshorisont herfor vil skulle afdækkes nærmere, såfremt det besluttet at arbejde videre med lempelsen.

Vurderingsstyrelsen vurderer, at såfremt man arbejder videre med lempelsen, kan der være ændringer i forhold til kommunernes opgaver i relation til registrering og behandling af oplysninger i BBR – afhængigt af hvordan initiativet udmøntes.

### 3.7.1 Administrative konsekvenser

Skattestyrelsen kan ikke, inden den tekniske løsning hos Energinet er fastlagt, vurdere de administrative konsekvenser forbundet med lempelsen.

Hvis der arbejdes videre med initiativet, og der i forbindelse hermed skal foretages systemtilpasninger i BBR, kræver det inddragelse af Vurderingsstyrelsen, der er myndighed for BBR. Udgifter til systemomlægning vil være meget afhængige af implementeringens kompleksitet og hastighed. Hvis udgiften bliver for stor, kan det blive vanskeligt at afholde den inden for rammerne af den eksisterende BBR-økonomi.

Det skal yderligere afdækkes, hvor store merudgifter til BBR-registreringer initiativet vil medføre i kommunerne. Det er muligt at tilføje et nyt felt i BBR, der angiver opvarmningsmiddel til en supplerende varmeinstallation, men det vurderes at være en vanskelig og omkostningsfuld opgave for kommunerne at ajourføre et sådant felt i praksis. Opdatering af oplysninger vedrørende supplerende varmeinstallation, herunder opvarmningsmiddel herfor, vil således lægge en yderligere belastning på kommunernes BBR-sagsbehandlere.

## 4. Konklusion

I denne analyse er med ophæng i *Aftale om vinterhjælp* undersøgt muligheden for at lempe elafgiften for husholdninger for så vidt angår varmepumper. Af aftalen fremgår, at hvis initiativet gennemføres, vil helårsboliger og sommerhuse kunne opnå elvarmeafgift for alt elforbrug, der overstiger 4.000 kWh, hvis boligen er opvarmet med el eller med varmepumpe som supplerende varmeinstallation. Elvarmeafgiften er på 0,8 øre pr. kWh.

For husstande med el, herunder varmepumper, som primær opvarmingskilde er det allerede tilfældet. For husstande med varmepumpe vil det bl.a. forudsætte, at der i BBR-registreringerne for en husstand er registreret varmepumpe som supplerende varmeinstallation. Der vil potentielt være behov for en række justeringer i BBR.

Initiativet vil betyde, at alt forbrug over 4.000 kWh årligt vil være omfattet af den nedsatte elvarmeafgift, hvis en husholdning har en varmepumpe som supplerende varmekilde.

For nogle husholdninger vil der således være incitament til at indkøbe en supplerende varmepumpe for at opnå afgiftslempelse i form af elvarmeafgift for alt elforbrug over 4.000 kWh. Det vil som udgangspunkt ikke være muligt at kontrollere, at en supplerende varmepumpe benyttes, eller at der overhovedet er opsat en supplerende varmekilde.

Energinets DataHub vil i sin nuværende form ikke kunne understøtte initiativet. Administrative konsekvenser hos Skatteforvaltningen er på den baggrund ikke nærmere afdækket.

Der er i analysen gennemgået flere alternative udformninger af initiativet, som dog i forskellig grad indebærer samme utilsigtede konsekvenser og udfordringer med kontrol og implementering.

En egentlig afgiftslempelse for alt elforbrug over 4.000 kWh skønnes med betydelig usikkerhed at medføre et mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd på op til ca. 1,1 mia. kr. i 2030.

---

skm.dk

