



SKATTEMINISTERIET

Notat

22. november 2006
J.nr. 2004-240-0032

Notat til Folketingets Europaudvalg om regeringens svar på Kommissionens brev af 26. september 2006 om åbning af den formelle undersøgelsesprocedure efter statsstøttere reglerne

Statsstøttesag C 41/2006 (ex N 318/A/2004) –Danmark

Godtgørelse af CO₂-afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug i industrien

Kommissionen har i brev af 27. september 2006 meddelt, at den har besluttet at indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2 vedrørende den af den danske regering anmeldte sag N 318/A/2004 om godtgørelse af CO₂ afgift for industriens brændselsforbrug, der er omfattet af EU's emissionshandelssystem. Kommissionens foreløbige undersøgelser har rejst tvivl om, hvorvidt den anmeldte ordning er forenelig med EU's statsstøttere regler. På denne baggrund opfordrer Kommissionen Danmark til at fremsætte sine bemærkninger og fremsende alle oplysninger, der måtte være nyttige for vurderingen af statsstøtten.

Sagen drejer sig om notifikationen efter statsstøttere reglerne af den af Folketinget vedtagne lov nr. 464 af 9. juni 2004. Efter loven kan der ydes godtgørelse for CO₂ afgift af brændselsforbrug til procesformål i de industrivirksomheder, som fra 1. januar 2005 er omfattet af EU's kvotesystem for CO₂ udledninger. Loven træder først i kraft, når Kommissionens godkendelse foreligger.

Under notifikationsprocessen oplyste Kommissionen, at loven ikke kunne godkendes efter statsstøttere reglerne, idet der ikke fra dansk side kunne gives garanti for, at hver enkelt virksomhed opfyldte energibeskatningsdirektivets bestemmelser om at være energiintensive. Det blev herefter aftalt med Kommissionen, at loven skulle ændres, således at den opfyldte energibeskatningsdirektivet fuldt ud, hvorefter Kommissionen kunne godkende den. Regeringen var parat til at fremsætte lovforslag i overensstemmelse hermed. Den ændrede ordning, som nu fuldt ud ville være i overensstemmelse med energibeskatningsdirektivet medførte, at energiintensive virksomheder, der er omfattet af EU's kvotesystem kunne opnå fuld godtgørelse for CO₂-afgiften. Andre virksomheder, som er omfattet af EU's kvotesystem kunne få godtgørelse ned til den halve

minimumsafgift. Denne løsning var genstand for et møde med Kommissionen den 12. oktober 2005.

Kommissionen havde på dette møde nu ændret opfattelse og tilkendegav, at en lempelse af CO₂-afgiften for det kvoteomfattede område er statsstøtte, der ikke kan godkendes, hvis lempelsen medfører beskatning under minimumssatserne i energibeskatningsdirektivet. På denne baggrund fremsatte regeringen ikke det bebudede lovforslag for Folketinget, men valgte at indlede forhandlinger med Kommissionen med henblik på at finde en for regeringen tilfredsstillende løsning, som ville kunne godkendes efter statsstøttereglerne. Under disse forhandlinger var Kommissionens behandling af statsstøttesagen sat på stand-by. Forhandlingerne, der blev ført på højt niveau (ambassadør / kabinetschef niveau samt på minister/ kommissærniveau), førte ikke til det ønskede resultat for regeringen. På denne baggrund anmodede regeringen Kommissionen om, at genåbne statsstøttesagen, således at den formelle undersøgelsesprocedure kunne åbnes. Det er dette Kommissionen nu har gjort med brevet af 27. september 2006. Den formelle procedure, som er en høringsprocedure, giver såvel regeringen som andre interesserede parter (medlemsstater og interesseorganisationer) mulighed for at tilkendegive deres mening om den anmeldte ordning, inden Kommissionen træffer sin afgørelse.

Det er Kommissionens foreløbige vurdering, at den anmeldte afgiftslempelse udgør statsstøtte. Kommissionen tvivler på, at den anmeldte ordning kan godkendes efter rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse. Efter Kommissionens opfattelse er det en betingelse for, at der kan ydes afgiftslempelse under Fællesskabets minimumssatser, at der foreligger en miljømæssig modydelse, som strækker sig videre end en harmoniseret EU-forpligtelse. Der kan efter fast praksis ikke ydes statsstøtte til opfyldelse af obligatoriske standarder i samtlige medlemsstater. Da EU's kvotesystem repræsenterer en obligatorisk standard i samtlige medlemsstater, kan opfyldelsen af den ikke betragtes som en miljømæssig modydelse, der er tilstrækkelig til, at statsstøtten kan tillades.

Kommissionen er endvidere i tvivl om, hvorvidt, der foreligger en dobbeltbyrde for de virksomheder, der er omfattet af afgifter og kvoter, i det omfang kvoterne er fordelt gratis til virksomhederne. Videre er det efter Kommissionens opfattelse ikke sikkert, at "forureneren betaler" princippet efterleveres i en situation, hvor kvoterne er tildelt gratis, og hvor der ikke opkræves nogen afgift af emissionerne. Endelig finder Kommissionen, at en fritagelse for CO₂ afgift vil kunne medføre fordrejninger i konkurrencen på det indre marked ved at øge afgiftsforskellene på et område, hvor der på fællesskabsplan er gennemført en afgiftsharmonisering, som skal sikre et velfungerende indre marked. Kommissionen er i tvivl om, hvorvidt den anmeldte afgiftslempelse er forenelig med artikel 17 i energibeskatningsdirektivet.

Endelig finder Kommissionen, at kvotesystemet og energibeskatningssystemerne er to forskellige instrumenter i fællesskabslovgivningen. De har godt nok samme formål nemlig at internalisere de eksterne omkostninger ved CO₂ emissioner, men de har også forskellige formål. Energibeskatningsdirektivet skal således sikre et velfungerende indre marked. En afgiftslempelse under minimums-

afgifterne for CO2 afgift vil efter Kommissionens opfattelse kunne fordreje konkurrencen ved at øge afgiftsforskellene på et område, hvor der på fællesskabsplan er gennemført en afgiftsharmonisering.

Regeringen har i sit svarskrift argumenteret for, at de samlede CO2 udledninger i EU er fastlagt i kvotesystemet, hvilket betyder, at en afgift oven på kvoteprisen ikke medfører yderligere CO2 reduktioner. Det medfører blot en omfordeling og en ekstra omkostning for de dobbeltregulerede virksomheder og et samfundsmæssigt tab som følge den ændrede kvotefordeling. Videre har regeringen givet udtryk for, at det er regeringens opfattelse, at "forureneren betaler" princippet også efterleveres i en situation, hvor kvoterne er tildelt gratis, og hvor der ikke opkræves nogen afgift af emissionerne. Dette skyldes at virksomhederne indregner (internaliserer) kvotepriserne i sine produktionsomkostninger, uanset om kvoterne udleveres gratis eller de bortauktioneres.

Det fremgår af svarskriftet, at regeringen ikke er enig med Kommissionen i dens foreløbige betragtninger om, at den anmeldte foranstaltning skulle være i strid med EU's statsstøtteregele. Regeringen mener ikke, at afgiftslempelsen er selektiv, idet den omfatter alle kvoteomfattede industrivirksomheder. Endvidere anføres det, at afgiftslempelsen fjerner en ekstra omkostning i forhold til virksomheder, som er omfattet af kvotesystemet men fritaget for afgift og i forhold til virksomheder, som alene er omfattet af afgifter men ikke af kvotesystemet. Da de samlede CO2 udledninger indenfor EU er fastlagt i kvotesystemet, vil en afgift ovenpå kvoteprisen som nævnt ovenfor ikke medføre nogen yderligere CO2 reduktion men alene en omfordeling. Det må derfor kunne anses for at være i afgiftssystemets natur og logik at fjerne en afgift, som efter kvotesystemets indførelse ikke længere har nogen virkning på de samlede CO2 udledninger, og som alene medfører øgede omkostninger for de dobbeltregulerede virksomheder. Dette betyder, at afgiftslempelsen efter regeringens opfattelse skulle kunne godkendes som værende ikke statsstøtte.

Subsidiært argumenteres der i svarskriftet med, at afgiftslempelsen vil kunne godkendes efter rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse efter pkt. 51.1, litra a), hvor det fremgår, at der kan godkendes afgiftsfritagelse eller lempelse for virksomheder, der indgår frivillige aftaler om energibesparelser. Men også når medlemsstaten lader afgiftslempelsen være betinget af krav med samme virkning som aftaler eller forpligtelser, vil ordningen kunne godkendes efter rammebestemmelserne. Kvotesystemet medfører CO2 reduktioner, som har samme virkning eller større virkning end frivillige aftaler, og det opfylder derfor efter regeringens opfattelse kravet i miljørammebestemmelserne.

Endelig har regeringen argumenteret for, at afgiftslempelsen i givet fald vil kunne godkendes efter traktatens almindelige bestemmelser, eftersom dobbeltreguleringen kun medfører ekstra omkostninger for virksomhederne, uden at det medfører nogen yderligere CO2 reduktion i forhold til kvotesystemets samlede udledninger.

Det er i svarskriftet gjort gældende, at det helt klart af energibeskatningsdirektivet fremgår, at der vil kunne ydes afgiftslempelse under minimumsafgifterne for virksomheder, som er omfattet af et kvotehandelssystem. Den anmeldte afgiftslempelse vil derfor være i overensstemmelse med energibeskatningsdirektivet.

Der er også argumenteret for, at afgiftslempelsen for de kvoteomfattede virksomheder ikke fordrejer konkurrencen på det indre marked, men at den fjerner en ekstra omkostning, som visse af de kvoteomfattede virksomheder er udsat for i forhold til de kvoteomfattede virksomheder, der er fritaget for afgifter efter energibeskatningsdirektivet og i forhold til de ikke kvoteomfattede virksomheder, der alene er pålagt afgifter.

Endelig argumenteres der i svarskriftet for, at forhandlingsforløbet omkring energibeskatningsdirektivet bekræfter, at der var enighed mellem Rådet og Kommissionen om, at dobbeltregulering med afgifter og CO2 kvoter skulle undgås på grund af den ekstra omkostningsbelastning, det ville medføre for virksomhederne at være omfattet af to økonomiske instrumenter.