



Til

Folketinget - Skatteudvalget

L 32 - Forslag til lov om ændring af lov om afgift af kvælstofoxider, lov om energiafgift af mineralolieprodukter m.v. og lov om afgift af naturgas og bygas.

Hermed sendes svar på spørgsmål nr. 5 af 29. november 2011.

Thor Möger Pedersen

/ Lene Skov Henningsen

Spørgsmål:

I hvilket omfang kan - og i givet fald har - Aalborg Portland videresendt deres NO_x-afgift til fjernvarmebrugerne i Aalborg?

Svar:

Besvarelsen af spørgsmålet har ikke kun betydning for Aalborg Portland, men også for andre virksomheder, der leverer varme til andre. Derfor er der først redegjort for de generelle bestemmelser og til sidst særligt for Aalborg Portland.

I visse tilfælde leverer virksomheder varme til andre virksomheder eller til fjernvarmeselskaber. Der kan være tale om en normal varmeproduktion, hvor virksomhedens brændselsforbrug stiger som følge af varmeleverancen. I dette tilfælde vil NO_x-afgiften ligesom andre afgifter knyttet til energiforbrug m.v., som udgangspunkt kunne overvælttes i højere varmepriser, medmindre varmen bliver dyrere for aftager end anden varme.

I mange tilfælde er der dog tale om såkaldt ekstern overskudsvarme. Energiafgiftsreglerne er forskellige for ekstern overskudsvarme efter den gamle ordning og den nye ordning.

Efter den gamle ordning kunne virksomheder efter en særlig procedure få tilladelse til at levere varme uden at skulle betale afgift heraf. Der gjaldt en række betingelser. En af betingelserne var, at varmeleverancen ikke nødvendiggør et større brændselsforbrug end ellers. Ved tilladelsen blev der blandt andet set på, om overskudsvarmen kunne være brugt andet sted i produktionsprocessen, og dermed have reduceret brændselsforbruget. Var det tilfældet, var det ikke overskudsvarme. Det er alene de anlæg, der fik godkendelse inden midten af 1990'erne, der kan bruge denne ordning.

For varmegenindvindingsprojekter med henblik på levering af fjernvarme etableret efter midten af 1990'erne er der ikke nogen særskilt procedure m.v., og det er lettere at opfylde betingelserne. For disse anlæg betales der en reduceret afgiftssats - i praksis 32,5 pct. af vederlaget for varmeleverancen - i energiafgift, hvis varmen stammer fra almindelig afgiftspligtige brændsler. Betingelsen er, at varmen kommer fra en proces i virksomheden, hvor der gives hel eller delvis afgiftsgodtgørelse efter de almindelige regler. Er der i forvejen betalt fuld afgift af brændslerne, opkræves der ikke en ekstra afgift af varmeleverancen. Igen er det underforstået at, at varmeleverancen ikke kræver et større energiforbrug end det, der er nødvendigt til selve industriprocessen, men der ses ikke lige så grundigt efter, om det gælder i strengeste forstand som ved den gamle ordning.

Der er ikke nogen særlige afgiftsopkrævning vedrørende leverancer af overskudsvarme for så vidt angår afgifterne på SO₂, CO₂ og NO_x. Det skyldes, at der normalt opkræves den samme afgift af udledningerne, uanset hvilken aktivitet udledningerne vedrører.

For så vidt angår NO_x afgiften er der ikke særlige regler i afgiftslovgivningen, der regulerer om afgiften kan overvælttes i højere varmepriser eller ej.

Omfanget af overvæltning bestemmes i praksis af de kontrakter, der er indgået mellem varmesælger og varmekøber.

I de færreste varmekontrakter er der direkte taget stilling til en kraftig forhøjelse af NO_x afgiften. Men ofte vil det være bestemt, at eventuelle afgifter i tilknytning til varmeleverancen kan overvælttes i varmeprisen. Og i alle tilfælde, at kontrakterne kan genforhandles, hvis der sker afgørende ændringer i forudsætningerne. Da prisen på overskudsvarme normalt er meget lav, vil leverandøren stå stærkt i en forhandling.

Kontrakterne skal opfylde varmeprisbestemmelserne. Efter varmeprisbestemmelserne afhænger overvæltningen af afgifter af to forhold:

1. Er der markedsmæssig mulighed for overvæltning.
2. Kan udgifterne til NO_x afgiften opfattes som en omkostning ved varmeleverancen.

I almindelighed gælder, at varmen ikke må være dyrere end billigste alternativ (substitutionsprincippet) og samtidig heller ikke dyrere end omkostningerne ved fremstilling af varmen. Normalt er priserne på industriel overskudsvarme lavere eller væsentlig lavere end priserne på alternativ varme. Og i de fleste tilfælde stiger priserne for alternativ varme ved forhøjelsen af NO_x-afgiften. I praksis er der derfor markedsmæssig mulighed for langt højere varmepriser og fuld overvæltning af NO_x afgiften.

Afgørende for overvæltningen er derfor, om NO_x afgiften kan anses for at være en omkostning ved varmeleverancen.

Da de afgiftspligtige NO_x-udledninger som udgangspunkt stammer fra brændselsforbruget, og da den lempelige afgiftsmæssige behandling af overskudsvarme er betinget af, at varmeleverancen ikke har krævet ekstra brændselsforbrug, kan det som udgangspunkt være vanskeligt at påstå overfor prismyndighederne, at NO_x afgiften har øget omkostningerne ved varmeleverancerne samtidig med, at man overfor afgiftsmyndigheden påstår, at der ikke er brugt ekstra energi ved varmeleverancen.

Overskudsvarmereglerne ser på, om der er et ekstraforbrug af brændsel ved varmeleverancen eller ej under forudsætning af, at omfanget af en given erhvervsproduktion er konstant.

Omfanget af erhvervsproduktionen er dog ikke konstant, men afhænger af om produktionen er overskudsgivende eller ej. Er produktionen ikke lønsom, herunder at produktionen kan bidrage til en rimelig forretning af den investerede kapital, vil den som udgangspunkt ikke finde sted. Her tænkes ikke kun på, at produktionen helt ophører, men også på at produktionen måske ville være reduceret i dele af året eller i dele af døgnet, hvis der ikke havde været aftale om at levere varme.

Problemstillingen kendes fra decentrale kraftvarmeværker, der både leverer el, der sælges på markedsmæssige vilkår og varme, der sælges til en reguleret pris. Når der leveres varme til et fjernvarmenet accepteres, at et eventuelt underskud vedrørende elleverancen indregnes i varmeprisen.

Man kan således ikke udelukke at varmeprismyndighederne vil acceptere at den del af underskuddet (det regnskabsmæssige tillagt en rimelig forretning af egenkapitalen) ved produktion af en vare, der kan henregnes til f.eks. NO_x-afgiften, kan indregnes i prisen på varmen.

Der kan nævnes et andet eksempel. Gælder det f.eks. at varmeleverancen begrænser en ellers omkostningseffektiv begrænsning af NO_x udledningerne ved f.eks. rensning, vil NO_x afgiften af det, der ikke renses væk, udgøre en særlig omkostning ved varmeleverancen, selv om der ikke er brugt mere energi ved varmeleverancen. Da vil man formentlig kunne indregne NO_x afgiften i højere varmepriser ved varme fra industrier.

I det mindste for varme fra varmegenindvindingsanlæg efter den nye model, hvor der betales en reduceret energiafgift, skal der i praksis ikke helt så meget til, før varmen bliver overskudsvarme.

Der er således tilfælde, og flere end ovenfor anført, hvor det vil gælde, at NOx-afgiften vil kunne påstås at udgøre en særlig omkostning ved varmeleverancen, uden at det nødvendigvis fører til en konflikt med reglerne for lempelig beskatning af overskudsvarme.

Det kan tilføjes, at Skatteministeriet ikke på forhånd vil anse betingelserne for lempelig beskatning af overskudsvarme for brudt alene, fordi en del af NOx afgiften overfor prismyndighederne oplyses at være udløst af varmeleverancen. Der er ikke hermed tilkendegivet en nyfortolkning af reglerne.

Skatteministeriet forventer derfor, at der i en del tilfælde vil ske en vis overvæltning i højere priser på overskudsvarme af den ekstra NOx-afgift, der skal betales af industrivirksomheder.

I hvilket tilfælde, det vil ske og hvor meget, vil kræve en konkret vurdering fra sag til sag. Og grundlæggende er det ikke Skatteministeriets regler, der vil skulle fortolkes men prismyndighedernes regler samt de indgåede varmekontrakter.

Aalborg Portland

Der er etableret varmegenindvinding på cementfabrikken. Varmen sælges til fjernvarmeselskabet i Aalborg.

Fjernvarmeleverancerne har udviklet sig således:

2006	1,5 PJ
2007	1,8 PJ
2008	1,4 PJ
2009	1,1 PJ
2010	1,2 PJ
2011 (forventet)	1,1 PJ

Varmen genindvindes i praksis fra de ældre ”lange” roterovne, der fremstiller (hvid) cement ved ”våd metode”. Derimod genindvindes der ikke varme fra den ovn, der fremstiller grå cement ved halvtør metode. Denne ovn har det største energiforbrug og cementproduktion.

Faldet i varmeleverancerne skyldes, at produktionen af hvid cement er reduceret på grund af mindre efterspørgsel på grund af finanskrisen.

Varmen afsættes i henhold til to forskellige kontrakter. Efter den gamle kontrakt afhænger varmeprisen af, hvad varmen koster uden afgift hos den alternative leverandør, det lokale centrale kraftvarmeværk. Denne varme kommer fra anlæg etableret før midten af 1990'erne, og varmen er derfor fri for energiafgift, hvis leverancen ikke kræver et større energiforbrug end ellers. I 2011 vil omkring 0,7 PJ blive afregnet efter gamle aftale. Efter kontrakten vil afgifter, der påvirker produktionsomkostningerne ved overskudsvarme kunne indregnes i varmeprisen efter forhandling.

Efter den nye kontrakt, der vedrører varme fra ovn 84 (ovn 76), er prisen på varme omkostningsberegnet efter særlige formler. Omkostningerne vedrører forretning og afskrivninger for investeringer eksklusive det tilskud Energistyrelsen gav til anlægget samt visse drifts-

og vedligeholdelsesudgifter. Hertil kommer, at der beregnes en energiafgift på 32,5 pct. af det samlede vederlag også i størrelsesorden 25 kr./GJ således, at der efter energiafgift er 16-17 kr. til dækning af cementfabrikkens omkostninger samt den aftalte forrentning af investeringen, der i medfør af prisreguleringen kan udgøre et rimeligt dækningsbidrag. I 2011 forventes leveret omkring 0,4 PJ varme

Efter kontrakten vil afgifter ved produktion og levering skulle betales af køber. Ved kontraktens indgåelse udgjorde de samlede afgifter 55 pct. af vederlaget svarende til ca. 20 kr./GJ, men afgifterne er siden sat ned til nu ca. 8 kr./GJ.

Samlet set har Aalborg Portland således en bruttoindtægt fra salg af varme på 25-30 mio. kr. årligt før afgifter og hen ved 25 mio. kr. efter afgifter. Det dækker omkostninger samt et vist dækningsbidrag.

Priserne for varmen fra Portland er langt lavere end priserne på alternative leverancer fra det lokale centrale kraftvarmeværk, der leverer det marginale forbrug. Det skyldes, at varmen herfra er belastet med langt højere afgifter - over 60 kr./GJ varme af værk. Hertil kommer betalingen til værket vedrørende selve varme m.v.

Der er således markedsmæssig baggrund for at kunne sælge varmen langt dyrere. Og efter Skatteministeriets fortolkning af aftalerne samt forhandlingsstyrken hos de to parter, vil afgifter, der belaster varmeleverancen, også formentlig kunne overvælttes.

Det afgørende er ligesom under den generelle gennemgang, i hvilket omfang afgifterne er foranlediget af varmeleverancen. Afhænger afgiften på den ene eller anden måde af varmeleverancen, kan de overvælttes. Men netop fordi der er tale om afgiftsbegunstiget overskudsvarme, kan det være svært at påstå, at afgifterne afhænger af, hvor stor varmeleverancen er.

Som anført under den generelle gennemgang kan der dog tænkes at være tilfælde, hvor man vil kunne fremføre, at en del af cementfabrikkens belastning af NO_x-afgiften er foranlediget af fjernvarmeleverancen, uden at det dermed nødvendigvis bringer de gunstige afgiftsregler for overskudsvarme i fare.

Fjernvarmeleverancen vedrører fremstilling af hvid cement. I forhold til det samlede forbrug af brændsel ved fremstilling af hvid cement udgør fjernvarmeleverancen omkring 1/3.

Ved samme driftsforhold som i 2010 vil der efter bundfradrag netto blive betalt NO_x afgift af ca. af ca. 190 g/GJ. Ved den nye afgiftssats svarer det til omkring 4,75 kr./GJ. Ved de forventede driftsforhold i 2011 vil nettoafgiften udgøre ca. 3 kr./GJ og efter adfærd ved den højere afgift knap 3 kr./GJ Ved driftsforholdene før i tiden.

Virksomheden har også haft udgifter til at reducere udledningerne, der formentlig i samme omfang som afgiften, vil kunne overvælttes i varmepriserne.

Omfanget af overvæltning i varmepriser kan således ved nuværende produktionsomfang være på i størrelsesorden 5 mio. kr. årligt.

Det skal understreges, at dette ikke er en prognose, og det afhænger af en helt konkret vurdering, hvorvidt varmeleverancen fører til en højere NO_x afgift end ellers.

Selv om Skatteministeriet forventer, at der vil kunne ske en vis overvæltning på op mod 5 mio. kr., er det bestemt ikke sikkert og vil i alle tilfælde ikke ske helt automatisk, som f.eks. når der er tale om en varmeleverancen, der er belastet med fuld afgift.

Effekten er derfor ikke indregnet i opgørelsen af de erhvervsøkonomiske virkninger. I øvrigt vil det gælde, at selv om der skete fuld overvæltning, vil fjernvarmen i Ålborg ikke stige mere end fjernvarmen stiger i gennemsnit for centrale og decentrale værker.