

Skatteministeriet

J.nr2002-620-0006

Den

03. NOV. 2004

MODTAGET

- 3 NOV. 2004


10¹⁵

Den Centrale Indlevering
Til


Folketingets Skatteudvalg

Europaudvalget, Skatteudvalget
EUU alm. del - Bilag 50
SAU alm. del - Bilag 36
Offentlig

Hermed fremsendes orientering til Folketingets Skatteudvalg om Europa-kommissionens godkendelse af den gældende skattefritagelse for kommunale affaldsselskabers el-produktion.



Kristian Jensen



/Lise Bo Nielsen

Orientering om Europa-kommissionens godkendelse af den gældende skattefritagelse for kommunale affaldsselskabers el-produktion

Europa-kommissionen har ved brev af 30. juni 2004 godkendt den gældende danske statsstøtte-ordning, hvorefter kommunale affaldsselskaber er fritaget for beskatning af el-produktion ved afbrænding af affald. Europa-kommissionens godkendelse vedlægges skatteudvalget til orientering.

Baggrunden for skattefritagelsen og for Europa-kommissionens afgørelse beskrives nærmere nedenfor.

I forbindelse med el-reformen i 2000 blev der ved lov nr. 452 af 31. maj 2000 indført almindelig skattepligt for elselskaber.

Ved elselskaber forstås efter den nævnte lov et selskab i hvis aktiviteter indgår produktion, transport, handel eller levering af elektricitet. Disse aktiviteter skal efter elforsyningsloven selskabsmæssigt udskilles i selskaber med begrænset ansvar. Kommuner har imidlertid efter elforsyningsloven mulighed for at vælge at drive netvirksomhed samt produktion af elektricitet ved affaldsforbrænding i selve kommunen uden at foretage en selskabsmæssig udskillelse af disse aktiviteter. Som en konsekvens heraf blev kommuner, som ellers ikke er underlagt skattepligt, ved lovforslagets fremsættelse også gjort skattepligtige af indtægt ved disse aktiviteter.

Det fremgår af bemærkninger til lovforslaget (L 155, fremsat den 19. december 1999), at da forslaget har givet anledning til visse spørgsmål i relation til EF-traktatens statsstøttebestemmelser, vil det blive sendt til Europa-kommissionen til orientering i tilknytning til det daværende Miljø- og Energiministeriums forelæggelse af lov nr. 375 af 2. juni 1999 om elforsyning samt forslag til lov om ændring af lov om elforsyning (Kraftværkers økonomiske forhold mv.) (L 139) fremsat den 7. december 1999.

Under folketingsbehandlingen af lovforslag L155 blev det vedtaget, at kommunalt ejede affaldsforbrændingsanlæg skulle undtages for skattepligten. Herved udgik forslaget om skattepligt for kommuners indtægter ved produktion af elektricitet ved affaldsforbrænding, medens skattepligten opretholdtes for kommuners indtægter ved netvirksomhed. Dette skyldes, at kommuners primære opgave er en offentligretlig forpligtelse til at anvise bortskaffelsesmulighed for affald og ikke at producere elektricitet og varme.

Ved vedtagelsen af loven blev det tilkendegivet over for Folketinget, at friholdelsen fra skattepligt ville blive forelagt Kommissionen. Det er denne ordning om

skattefritagelse for kommuners indtægter ved produktion af elektricitet ved affaldsforbrænding som nu foreligger godkendt af Kommissionen.

Ved kommissionens godkendelse af 30. juni 2004 fremgår det af punkt 21, at den gældende danske skattefritagelse indebærer statsstøtte. I punkt 31 konkluderer Kommissionen således, at den anmeldte støtte til kommunalt ejede affaldshåndteringsselskaber opfylder kriterierne for at blive betragtet som forenelig med fællesmarkedet, og at der kan indrømmes en fritagelse for denne foranstaltning i henhold til EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c).

Kommissionen bemærker desuden i punkt 32, at ordningen i overensstemmelse med Kommissionens normale praksis og med miljøretningslinierne er tidsbegrænset i 10 år fra godkendelsen. Herefter skal en eventuel fornyelse af ordningen anmeldes igen.

Skatteministeriet vil fremover forelægge en årlig rapport om ordningens anvendelse for Kommissionen.



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.06.2004
C (2004) 2208 fin

**Vedr.: Statsstøttesag NN 5/2004 (tidligere N 439/2003) – Danmark
Skattefritagelse for kommunale affaldsselskaber.**

Hr. minister,

I. PROCEDURE

1. Ved brev af 8. september 2003 fra Danmarks Faste Repræsentation, som blev registreret i Kommissionen den 9. september 2003, anmeldte de danske myndigheder ovennævnte ordning til Kommissionen.
2. Ved brev D/56779 af 23. oktober 2003 og D/50522 af 26. januar 2004 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger, som blev forelagt ved brev af henholdsvis 4. december 2003 (registreret den 5. december 2003) og den 22. marts 2004 (registreret den 23. marts 2004).

II. DETALJERET BESKRIVELSE

3. Som led i reformen af elsektoren i Danmark blev der ved lov nr. 452 af 31. maj 2000 indført en almindelig skattepligt for elselskaber, dvs. selskaber, der er specificeret i loven, og hvis aktiviteter omfatter produktion, transport, handel eller levering af elektricitet. Selskaber, der beskæftiger sig med produktion, distribution og handel med varme er også omfattet af skattepligten.
4. I henhold til § 45, stk. 1, i miljøbeskyttelsesloven er de kommunale myndigheder ansvarlige for bortskaffelse af lokalt affald. Dette sker til dels i forbrændingsanlæg, hvis fysiske beliggenhed og kapacitet er planlagt og godkendt i forhold til den affaldsmængde, der produceres i området, og som er egnet til forbrænding, og i forhold til den lokale varmeefterspørgsel. Der er omkring et hundrede affaldshåndteringsselskaber i Danmark, hvoraf seksten ejes af kommunerne. Kommunernes affaldsforbrænding fører til produktion af el og varme (kraftvarme). I henhold til det almindelige skattesystem i Danmark skal der betales selskabsskat efter den normale sats på 30 % af indtægterne fra salg af varme og el.

Udenrigsminister Per Stig MØLLER
Asiatisk Plads 2
DK - 1448 KØBENHAVN K

5. Den foranstaltning, der er til vurdering, trådte i kraft den 1. januar 2000 og er ikke tidsbegrænset. Den består af en friholdelse for den normale indkomstskat på el- og varmeproduktion på kraftvarmeværker, som gælder for kommunale affaldsselskaber. Disse selskaber skal imidlertid betale skat af deres indtægter fra netvirksomhed. Ifølge de danske myndigheder forventes de kommunale affaldsforbrændingsselskaber ikke at skabe overskud inden for de næste otte til ti år på grund af de høje initialinvesteringer i affaldsforbrændingsanlæg. Derfor forventes budgettet for foranstaltningen at være lig nul i løbet af denne periode.
6. Baggrunden for denne skattefritagelse er, at kommunale affaldsselskaber ifølge lovgivningen er forpligtede til at bortskaffe affald på en miljømæssig hensigtsmæssig måde. Dette er deres hovedvirksomhed, og el og varme, der produceres som et resultat af affaldsforbrænding er kun sideprodukter af denne proces. Desuden er de kommunale affaldsselskaber nonprofit-organisationer, der er underkastet hvile-i-sig-selv-princippet, dvs. de må ikke generere et overskud, og at der over tid ikke bliver noget beskatningsgrundlag. Ethvert overskud fra salget af el eller varme skal indgå i beregningen af affaldshåndteringsprisen/affaldsbortskaffelsesgebyret eller i varmeprisen. Derfor finder de danske myndigheder, at betaling af selskabsskat på salget af el og varme ville føre til en unødvendig administrativ byrde.
7. De danske myndigheder oplyser, at alle de selskaber, der er omfattet af skattefritagelsen, opfylder kravene i forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fremme af kraftvarmeproduktion på grundlag af en efterspørgsel efter nyttevarme på det indre energimarked¹ og betragtes derfor som "højeffektive kraftvarmeværker". Omdannelsesgraden i den kombinerede kraftvarme er større end i adskilt el- og varmeproduktion. Et rent elværk vil typisk kun udnytte 40 % af brændslet, hvorimod et kraftvarmeværk kan nå op på en samlet udnyttelsesgrad på 90 %. Endelig er det samlede energiforbrug i kraftvarmeproduktionen op til 30 % mindre end adskilt el- og varmeproduktion.
8. Alle støtteberettigede værker anvender affald. I henhold til dansk lovgivning² er det eneste affald, der kan forbrændes, affald, som ikke på anden måde kan genbruges. Dette er i overensstemmelse med EU's rammedirektiv om affald³.
9. I henhold til § 57, stk. 1, første punktum, i den danske elforsyningslov er netvirksomheder og systemansvarlige virksomheder samt andre brugere nævnt i § 8 forpligtede til at aftage elektricitet fra affaldsforbrændingsanlæg, hvad enten anlægget er kommunalt eller ej. Elforsyningsloven regulerer også prisen på denne elektricitet. Elektriciteten skal aftages til en betaling, der svarer til omkostningerne ved at producere og transportere elektriciteten, herunder

1 KOM (2002) 415 endelig og KOM (2003) 416 endelig.

2 Bekendtgørelse nr. 619 af 27. juni 2000 om affald, § 4.

3 91/156/EF.

10. brændsels- og driftsomkostninger osv. og langsigtede anlægsomkostninger. Denne prisafregning er anmeldt til og godkendt af Kommissionen⁴. Salgsprisen for elektricitet er ikke nødvendigvis den samme som omkostningerne ved produktion og transport. Den kan være lavere eller højere. Et eventuelt overskud fra salg af elektricitet kan kun medtages i beregningen af affaldshåndteringsomkostningerne/affaldsbortskaffelsesgebyret eller ved fastsættelsen af varmeprisen.
11. Der består ingen pligt til at aftage fjernvarme fra affaldshåndteringselskaber, men disse har fortrinsret i forhold til andre varmeproducenter i fjernvarmeforsyningsnettet. Varmepriserne beregnes på basis af et omkostningsprincip, der er fastlagt i § 20, stk. 1, i varmeforsyningsloven. Dette princip består i at fastsætte varmepriserne ud fra produktionsomkostningerne, herunder særomkostningerne ved varmeproduktion og den del af fællesomkostningerne, der henregnes til varmesiden. Derfor kan indtægterne fra salg af fjernvarme overstige eller ligge under de produktionsbestemte udgifter i et givet år. Imidlertid vil ethvert overskud fra varmesalget blive indregnet i varmeprisen for det følgende år.
12. De danske myndigheder har forelagt to tabeller, der skal vise, at støttebeløbet er i overensstemmelse med kravene i afsnit E.3.3.1 (option 1) i EF's retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse⁵ (miljøretningslinjerne). For at sikre at støttemodtagerne ikke sammenlagt modtager støtte, der går ud over afskrivningsomkostningerne og en rimelig kapitalforrentning eller deres ekstraomkostninger, er også andre støtteordninger⁶, der gælder for de samme støttemodtagere, medtaget i tabel 1 og 2.

Tabel 1: Bidrag i forhold til afskrivningsomkostninger plus en rimelig forrentning

Type kraftværk	Nutidsværdi, DKK pr. kW				
	Garanteret indtægt (1)	Markedspris (2)	Bidrag (3)=(1)-(2)	Investering + forrentning (4)	Støtte % af investering (3):(4)
Affaldsbaseret kraftvarmeværk	33 029	24 045	8 984	17 265	52 %

⁴ Foranstaltningerne N 1037/1995 (EFT C 188 af 28.6.1996, s. 3) og N 618/2003 (endnu ikke offentliggjort i EUT).

⁵ EFT C 37 af 3. februar 2001, s. 3-15.

⁶ Foranstaltningerne N 1037/1995 (EFT C 188 af 28.6.1996, s. 3), N 466/02 (EUT C 175 af 24.7.2003, s. 8) og N 618/2003 (endnu ikke offentliggjort i EUT).

Tabel 2: Markedsprisen på el i forhold til de samlede produktionsomkostninger

Type kraftværk	Nutidsværdi, DKK pr. kW			
	Produktionsomkostninger (1)	Markedspris (2)	Ekstraomkostninger (3)=(1)-(2)	Produktionsomkostninger dækket af markedspris (4)=(2):(1)
Affaldsbaseret kraftvarmeværk	34 238	24 045	10 193	70 %

13. Tabel 1 viser, at for et affaldsbaseret kraftvarmeværk er nutidsværdien af støtten lavere end nutidsværdien af initialinvesteringen plus en rimelig forrentning af kapitalen.

Det samlede støttebeløb defineres som forskellen mellem den garanterede indtægt og markedsprisen for elektricitet. Den markedspris, der anvendes af de danske myndigheder, er 0,20 DKK/kWh, hvilket svarer til den pris, der var gældende i 2002.

Den garanterede indtægt (33 029 DKK/kW) omfatter alle former for støtte, nemlig den garanterede pris⁷ (16 733 DKK/kW), pristillægget⁸ (10 466 DKK/kW, som af Kommissionen ikke betragtes som udgørende statsstøtte), elproduktionstilskuddet⁹ (5 780 DKK/kW) og skattefritagelsen, som er genstand for denne beslutning (50 DKK/kW). Ifølge de danske myndigheder har de kommunale affaldsselskaber ikke modtaget nogen investeringsstøtte til kraftvarmeanlæggene.

⁷ Foranstaltningerne N 1037/1995 (EFT C 188 af 28.6.1996, s. 3) og N 618/2003 (endnu ikke offentliggjort i EUT).

⁸ Foranstaltning N 448/2003 (Kommissionens beslutning af 18. februar 2004, endnu ikke offentliggjort).

⁹ Foranstaltning N 466/2002 (EFT C 175 af 24.7.2003, s. 8).

For et affaldsbaseret kraftvarmeværk er den typiske investering til elproduktionsanlægget 10 000 DKK/kW og med en gennemsnitlig elproduktion på 6 000 fuldlasttimer er det nødvendigt med en reinvestering på 40 % efter henholdsvis 10 og 20 år. Nettoinvesteringen svarer derfor til 18 000 DKK/kW over den 30-årige periode, der er anvendt til beregningerne (1992 til 2023). Ved at anvende en diskonteringsats på 6,21 %, dvs. den sats, der var gældende i Danmark pr. 1. januar 2000, hvor foranstaltningen trådte i kraft, er nutidsværdien af investeringen, inklusive betaling af renter¹⁰ og en rimelig forrentning af kapitalen¹¹ 17 265 DKK/kW.

14. Tabel 2 viser, at hvis kraftvarmeanlæggene skulle forlade sig på markedsprisen for el, ville de ikke være konkurrencedygtige, eftersom kun 70 % af produktionsomkostningerne er dækket af markedsprisen. Desuden er den ydede støtte (8 984 DKK/kW) er mindre end de ekstra omkostninger (10 193 DKK/kW).

Elproduktionsomkostningerne beregnes som en ekstra omkostning i relation til omkostningerne ved særskilt varmeproduktion. Brændselsanvendelsen henregnes til henholdsvis varme og el i forhold til omdannelsessatsen for elproduktionen.

III. VURDERING

Proceduremæssig behandling

15. De danske myndigheder anmeldte denne foranstaltning den 9. september 2003. På grundlag af de oplysninger, der blev givet i meddelelsen, fremgik det ikke klart, om foranstaltningen allerede var gennemført. Kommissionen registrerede derfor sagen som anmeldt støtte.
16. På grundlag af de oplysninger, der blev givet i brevet fra de danske myndigheder den 4. december, blev det klart, at foranstaltningen allerede var blevet gennemført ved lov den 1. januar 2000. I sit brev af 26. januar 2004 meddelte Kommissionen derfor Danmark, at foranstaltningen var blevet registreret som ikke-anmeldt støtte.

Statsstøtte i den i EF-traktatens artikel 87, stk. 1, anvendte betydning

17. Ifølge EF-traktatens artikel 87, stk. 1 er støtte, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner - bortset fra de hjemlede undtagelser - uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstater.

10 Baseret på en rentesats på 10 % for 30-årsperioden.

11 Den anvendte forrentningssats er 10 %.

18. Den skattefritagelse, der indrømmes kommunale affaldsselskaber, stammer fra statslige midler og giver de pågældende selskaber en fordel i sammenligning med andre affaldsselskaber og el- og varmeproducenterne, som betaler skat efter den normale sats.
19. Med hensyn til påvirkningen af handelen mellem medlemsstater er det Kommissionens praksis at betragte elmarkedet som et enkelt marked, uanset hvilken primærenergikilde der anvendes til elproduktionen. Derfor kan det ikke udelukkes, at den foranstaltning, der er til bedømmelse, har en indvirkning på handelen, for så vidt den giver de kommunalt ejede affaldsselskaber en fordel i forhold til deres konkurrenter på energimarkedet
20. Kommissionen erkender, at der praktisk taget ikke eksisterer noget grænseoverskridende marked for varme. Imidlertid kan varme produceres fra mange andre kilder end affaldsforbrænding. Derfor kan det ikke udelukkes, at skattefritagelsen for kommunale affaldsselskaber giver disse en fordel i forhold til deres konkurrenter på varmemarkedet.
21. Med hensyn til markedet for affaldshåndtering vil skattefritagelsen give de kommunale selskaber en konkurrencemæssig fordel i forhold til deres konkurrenter med hensyn til affaldshåndtering. Dette skaber et potentiale for fordrejning af konkurrencen, eftersom andre virksomheder, der er villige til at deltage på markedet for affaldshåndtering, kan finde det vanskeligere at etablere sig.

Støttens forenelighed med EF-traktatens artikel 87, stk., 3, litra c)

22. Eftersom foranstaltningen vedrører miljøstøtte, har Kommissionen baseret sin vurdering af foreneligheden på miljøretningslinjerne. Støtten er ikke knyttet til støtteberettigede investeringer og udgør derfor driftsstøtte. Følgelig har Kommissionen vurderet støttens forenelighed med fællesmarkedet med udgangspunkt i afsnit E.3.4. i miljøretningslinjerne, som fastsætter de regler, der gælder for driftsstøtte til kraftvarmeproduktion.
23. Ifølge punkt 66-67 i miljøretningslinjerne kan driftsstøtte ydes til kombineret el- og varmeproduktion, forudsat af betingelserne i punkt 31 i disse retningslinjer er opfyldt. I henhold til punkt 31 kan støtte ydes, hvis omdannelsesgraden hos kraftvarmeværkerne er særlig høj, hvis foranstaltningen fører til en reduktion af energiforbruget, eller hvis produktionsprocessen er mindre miljøskadelig. I denne forbindelse vil Kommissionen især tage hensyn til den primærenergiform, der benyttes i produktionsprocessen. Det må heller ikke glemmes, at større brug af energi fra kombineret el- og varmeproduktion udgør et af Fællesskabets prioriterede miljømål.
24. Med hensyn til omdannelsesgraden bemærker Kommissionen, at alle kommunalt ejede affaldsselskaber ifølge de danske myndigheder har en høj omdannelsesgrad ved kraftvarmeproduktion og overholder bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om kraftvarmeproduktion på grundlag af efterspørgsel efter nyttevarme på det indre energimarked. I denne forbindelse finder Kommissionen, at der i forbindelse med denne beslutning er tilstrækkelig gode tegn på, at støtten vil blive ydet til kraftvarmeproduktion af god kvalitet.

25. Følgelig finder Kommissionen, at kravene under punkt 31 i miljøretningslinjerne er opfyldt.
26. I henhold til punkt 66 og 67 i miljøretningslinjerne kan der ydes driftsstøtte på samme betingelser til kraftvarmeanlæg, som forestår offentlig varme- og elforsyning, og til industriel anvendelse af kombineret el- og varmeproduktion, når omkostningerne ved at producere sådan elektricitet overstiger markedsprisen. Enhver indtægt fra varmesalget skal også tages i betragtning. På grundlag af de oplysninger, der er givet i tabel 2, er dette kriterium opfyldt for affaldsbaserede kraftvarmeanlæg. Der er taget hensyn til omkostningerne ved særskilt varmeproduktion ved fastlæggelsen af elproduktionsomkostningerne. I henhold til dansk lovgivning må der i varmeprisen ikke indregnes fortjeneste.
27. Punkt 66 i miljøretningslinjerne giver Kommissionen mulighed for at vurdere støtte til kraftvarmeanlæg i henhold til bestemmelserne i valgmulighed (option) 1, punkt 59. I henhold til første og andet punktum i punkt 59 kan der ydes driftsstøtte, hvis dens nutidsværdi ikke overstiger nutidsværdien af forskellen mellem produktionsomkostningerne og markedsprisen på elektricitet, eller nutidsværdien af investeringsomkostningerne for den pågældende type kraftværk. Det fremgår klart af de data, der indgår i tabel 1 og 2, at dette krav er opfyldt. Eftersom vurderingen foretages af en eksisterende ordning, er ekstraomkostninger og investeringsomkostninger beregnet med reference til kraftvarmeanlæggenes samlede levetid (30 år).
28. Det følger af ovenstående, at der ikke vil blive ydet støtte til energi, der produceres af anlægget, når der først er ydet støtte op til et beløb svarende til investeringsomkostningerne (punkt 59, fjerde punktum, i miljøretningslinjerne).
29. Investeringsomkostningerne inkluderer et rimeligt kapitalafkast. Dette er acceptabelt med reference til de støtteberettigede kraftanlægs ringe konkurrenceevne (punkt 59, sidste punktum, i miljøretningslinjerne). Faktisk dækker indtægterne fra de affaldsbaserede kraftvarmeanlægs salg af elektricitet kun 70 % af elproduktionsomkostningerne.
30. Kommissionen minder om, at forskellen mellem den støtteberettigede garanterede indtægt og markedsprisen for elektricitet udgør statsstøtte. Ovenstående vurdering dækker dette samlede støttebeløb, hvoraf skattefritagelsen kun udgør en lille del.
31. Som konklusion finder Kommissionen, at den anmeldte støtte til kommunalt ejede affaldshåndteringsselskaber opfylder kriterierne for at blive betragtet som forenelig med fællesmarkedet, og at der kan indrømmes en fritagelse for denne foranstaltning i henhold til EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c).
32. I overensstemmelse med Kommissionens normale praksis og med miljøretningslinjerne skal støtteforanstaltningerne være begrænset i tid. Derfor dækker denne beslutning en periode på 10 år fra datoen for dens vedtagelse. De danske myndigheder mindes om deres forpligtelse til på ny at anmelde ordningen før udløbet af denne periode.

IV. BESLUTNING

33. Kommissionen beklager, at Danmark har ført denne støtteforanstaltning ud i livet i strid med traktatens artikel 88, stk. 3. Den har imidlertid besluttet på grundlag af ovenstående vurdering at betragte støtten som forenelig med EF-traktaten. De danske myndigheder mindes om deres forpligtelse til at forelægge en årlig rapport om ordningens anvendelse.

Hvis dette brev indeholder fortrolige oplysninger, som ikke må afsløres over for tredjemand, bedes De senest femten arbejdsdage fra modtagelsen sende Kommissionen en begrundet anmodning om fortrolig behandling. Modtager Kommissionen ikke en sådan anmodning inden for den fastsatte frist, vil den gå ud fra, at De er indforstået med, at hele brevet meddeles til tredjemand og offentliggøres på det autentiske sprog på Internet:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/. Anmodningen sendes anbefalet eller med telefax til:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Konkurrence.
Registreringskontoret for Statsstøtte
B-1049 Bruxelles
Fax nr. +32-2-296 12 42.

Med venlig hilsen,

På Kommissionens vegne

Mario Monti
Medlem af Kommissionen

