



SKATTEMINISTERIET

J.nr. 2009-231-0025

Dato: 03.12.2009

Til

Folketinget - Skatteudvalget

L 63 – Forslag til lov om ændring af lov om afgift af elektricitet, lov om kuldioxidafgift af visse energiprodukter og forskellige andre love (Ændringer som følge af afgørelse i statsstøttesag m.m.).

Hermed sendes kommentar til henvendelse fra KPMG af 26. november 2009.

Kristian Jensen

/Lene Skov Henningsen

Henvendelsen:

KPMG henvender sig på vegne af en gruppe af mineralogiske virksomheder, Ardagh Glass Holmegaard A/S, Faxe Kalk A/S, KnaufDanogips A/S, Rockwool A/S, Akzo Nobel Salt A/S, Aalborg Portland A/S og Kalk- og Teglværksforeningen. Virksomhederne er CO₂-kvoteregulerede.

KPMG konstaterer, at der i det fremsatte lovforslag (L 63) er foreslået en væsentlig skærpelse af den nugældende affattelse af svovlafgiftslovens § 33 med 5 års tilbagevirkende kraft for de CO₂-kvoteregulerede virksomheder. KPMG finder, at dette er i strid med god forvaltningsskik og dansk lovgivningstradition.

Efter KPMG's opfattelse fik de CO₂-kvoteregulerede virksomheder med ændringslov nr. 464 af 9. juni 2004 et bundfradrag i svovlafgiften fra 1. januar 2005, som dog ikke er sat i kraft. Det fremsatte lovforslag (L 63) ophæver lempelsen og erstatter den af nogle nye og skærpede bestemmelser med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 2005. Indtil lovændringen i 2004 var kriteriet for at kunne opnå bundfradraget i svovlafgiften, at der var tale om en energiintensiv virksomhed (tung proces), der havde en energieffektiviseringsaftale, og som havde foretaget investeringer over 10 mio. kr. i en bestemt årrække. Efter en periode ville bundfradraget så udløbe. Ved ændringsloven i 2004 blev de CO₂-kvoteregulerede virksomheder fra den 1. januar 2005 efter lovens ordlyd ubetinget berettiget til bundfradraget, dvs. uden de hidtidige betingelser om tung proces, energieffektiviseringsaftale og investeringer.

Endvidere nævnes, at det fremgår af bemærkningerne til forslaget til ændringsloven fra 2004, at formålet med ændringerne af svovlafgiftsloven var, at de virksomheder, der hidtil havde været omfattet af bundfradragsbestemmelsen fremover ikke skulle have energieffektiviseringsaftale, hvis de var CO₂-kvoteregulerede. Forklaringen var, at en energieffektiviseringsaftale udløser tilskud til dækning af virksomhedernes omkostninger til CO₂-afgift. Denne CO₂-afgift ville imidlertid ikke blive en omkostning for de CO₂-kvoteregulerede virksomheder, da det bl.a. var formålet med ændringsloven at fritage disse for CO₂-afgiften. Derfor skulle der ikke stilles krav om, at virksomheden havde en energieffektiviseringsaftale – da de ikke kunne få tilskud, når de fik hele CO₂-afgiften lempet.

Da ændringsloven i 2004 blev vedtaget, medførte dette dermed efter KPMG's opfattelse, at de CO₂-kvoteregulerede virksomheder uden de nævnte tidligere betingelser fik ret til bundfradraget i svovlafgiften fra den 1. januar 2005.

KPMG nævner, at de i det fremsatte lovforslag (L 63) foreslåede ændringer af svovlafgiftsloven har to konsekvenser. For kul bringes regelsættet reelt tilbage til dets oprindelige form før lovændringen i 2004. For svovlafgift af fjernvarme til virksomheder skærpes kravene yderligere bl.a. både i forhold til hvilke brændsler, der kan gives bundfradrag for, og hvor lang tid bundfradraget kan ydes.

Der er i det fremsatte lovforslag (L63) foreslået en ordning med tilbagebetaling af CO₂-afgift for 2005-2009 til de almindelige CO₂-kvoteregulerede virksomheder, som dog skal betale minimumsafgift. Ved de foreslåede regler sikres her, at svovlafgiften indregnes i mi-

nimumsafgiften. For de CO₂-kvoteregulerede virksomheder med mineralogiske processer, hvor der ikke stilles krav om betaling af minimumsafgift, foreslås imidlertid ikke en lignende "medregningsregel" vedrørende svovlafgiften, der således ikke omfattes af tilbagebetalingsordningen. Formålet med lovforslaget (L 63) er ellers i videst muligt omfang at sikre en gennemførelse af de oprindelige bestemmelser fra 2004, der netop indebar en fritagelse for CO₂-afgiften og bundfradrag i svovlafgiften. Dette kunne have været sikret ved at beholde den oprindelige bestemmelse om bundfradrag i svovlafgiftsloven fra 2004.

KPMG har forståelse for ønsket om at rette fejl i lovgivningen, men er af den opfattelse, at en skærpelse med tilbagevirkende kraft er helt uantagelig og et massivt brud på dansk lovgivningstradition og udmeldingerne fra Rets sikkerhedschef Margrethe Nørgaard, som citeres vedrørende retssikkerhed i SKAT: "Vi tænker retssikkerhed ind i alt hvad vi laver. Vi behandler alle lige og fair, og det opleves sådan." En korrektion af reglerne bør derfor ske med fremadrettet virkning. KPMG anmoder dog om, at ændringen af svovlafgiftsloven fra 2004 fastholdes fremadrettet, netop i den nuværende situation med væsentligt stigende afgifter og dårlige markedsforskel samt af hensyn til at bevare danske arbejdspladser.

Kommentar:

Indledningsvis vil jeg bemærke, at jeg har en positiv forståelse for, at der afgiftsmæssigt tages hensyn til danske virksomheders energikrævende mineralogiske processer m.v. Der er tale om virksomheder, som er stærkt konkurrenceudsatte.

På denne baggrund vil jeg gerne komme KPMG's ønsker delvis i møde. Jeg vil stille ændringsforslag til det fremsatte lovforslag (L 63) om en ordning med tilbagebetaling af pligtig svovlafgift til virksomheder for deres mineralogiske processer m.v. for perioden 2005-2009. Det vurderes, at et sådan forslag ikke vil være i strid med EU's energibeskatningsdirektiv m.v. Det skønnes, at der herved skal tilbagebetales et svovlafgiftsbeløb på i omegnen af 20 mio. kr.

Med hensyn til fremtiden fra den 1. januar 2010 er jeg ikke indstillet på, at der skal gives lempelser i svovlafgiften i forhold til bestemmelserne i det fremsatte lovforslag (L 63). En fremtidig lempelse i svovlafgiften vil indebære en risiko for svækkelse af afgiftens miljømæssige incitament til mindsket udledning af svovl, som jeg vil være betænkelig ved.

Jeg er i øvrigt ikke enig i KPMG's opfattelse vedrørende svovlafgiftsloven bortset fra et enkelt punkt. Der er tale om komplekse problemstillinger. Jeg ønsker klarhed omkring denne sag, som jeg derfor vil redegøre forholdsvis grundigt for nedenfor.

Ifølge den nugældende svovlafgiftslov gælder en ordning, hvorefter virksomhederne på visse betingelser kan opnå et bundfradrag i svovlafgiften. Denne ordning er opdelt i to delordninger.

Den ene ordning vedrører virksomheder, der betaler afgift af svovl fra kul. Disse virksomheder får eventuelt et bundfradrag i svovlafgiften efter reglerne i den gældende svovlafgiftslovs § 33, stk. 1 og 2. Den anden delordning vedrører virksomheder, som får leveret fjernvarme, som er baseret på fuelolie m.v. eller kul. Disse virksomheder får eventuelt tilbagebetalt svovlafgift efter den gældende svovlafgiftslovs § 33, stk. 7.

Jeg vil herefter nærmere redegøre for hver af de gældende delordninger, herunder deres relation til:

- Den ikke ikrafttrådte ændringslov nr. 464 af 9. juni 2004 (herefter benævnt 2004-loven),
- de relevante foreslåede ændringer af svovlafgiftsloven i det fremsatte lovforslag (L 63), og
- KPMG's opfattelse, hvorefter alle de CO₂-kvoteregulerede virksomheder med 2004-loven fik et bundfradrag i svovlafgiften fra 1. januar 2005, som dog ikke er sat i kraft, og at der på den baggrund i det fremsatte lovforslag (L 63) er foreslået en væsentlig skærpelse af svovlafgiftslovens bestemmelser om bundfradrag i svovlafgiften med 5 års tilbagevirkende kraft for de CO₂-kvoteregulerede virksomheder.

Jeg begynder med førstnævnte delordning, som vedrører de virksomheder, der betaler afgift af svovl fra kul, og som i dag eventuelt får bundfradrag i svovlafgiften efter reglerne i den gældende svovlafgiftslovs § 33, stk. 1 og 2.

Bundfradraget vedrørende kul

Efter gældende regler kan virksomhederne opnå et særligt bundfradrag i svovlafgiften for kul på følgende betingelser m.v.:

- Der skal være tale om en energiintensiv proces (tung proces), som fremgår af bilag 1 til CO₂-afgiftsloven.
- Virksomheden skal have indgået en energieffektiviseringsaftale, som gør virksomheden berettiget til tilskud til dækning af udgifter til CO₂-afgift.
- Virksomhedens ovn- eller kedelanlæg skal være bygget eller renoveret for mindst 10 mio. kr. i perioden fra 1. januar 1976 til 1. april 1995.
- Bundfradraget gælder indtil ultimo 2005, hvis ovn- eller kedelanlægget er bygget eller renoveret før den 1. januar 1986.
- Hvis ovn- eller kedelanlægget er bygget eller renoveret for mindst 10 mio. kr. mellem 1. januar 1986 og 1. april 1995 udløber bundfradraget i det 20. år efter bygningen eller renoeringen.

Efter KPMG's opfattelse fik alle de CO₂-kvoteregulerede virksomheder med 2004-loven betingelsesløst dette bundfradrag i svovlafgiften fra 1. januar 2005 (ikke sat i kraft). Dette er jeg ikke enig i.

De hidtidige gældende bestemmelser om bundfradraget i svovlafgiftslovens § 33, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd, idet den ikke ikrafttrådte ændring fra 2004-loven er tilføjet og understreget.

”§ 33. For varer omfattet af § 1, stk. 1, nr. 5-7, med et afgiftspligtigt svovlindhold, der anvendes af registrerede virksomheder til formål nævnt i proceslisten til lov om ændring af lov om kuldioxidafgift af visse energiprodukter og lov om fremskyndet tilbagebetaling af

visse afgifter. (Ændring af reglerne for tilbagebetaling), og hvor virksomheden har indgået aftale efter lov om ændring af lov om statstilskud til dækning af udgifter til kuldioxidafgift i visse virksomheder med et stort energiforbrug (Aftaler om energieffektivisering m.v.), og hvis ovn- eller kedelanlæg er bygget eller renoveret for mindst 10 mio. kr. i perioden fra 1. januar 1976 til 1. april 1995, eller som har tilladelse til udledning af CO₂ efter § 9 i lov om CO₂-kvoter, ydes der et særligt bundfradrag, der svarer til forskellen mellem bundfradraget for det pågældende brændsel i 1996 og det for det aktuelle år gældende almindelige bundfradrag for det pågældende brændsel efter § 32, stk. 1. For år 2000 og frem udgør det for det pågældende år gældende almindelige bundfradrag 0.

Stk. 2. Fradraget i afgiften gælder indtil udgangen af år 2005, hvis ovn- eller kedelanlægget er bygget eller renoveret før den 1. januar 1986. Hvis ovn- eller kedelanlægget er bygget eller renoveret for mindst 10 mio. kr. mellem 1. januar 1986 og 1. april 1995, udløber fradraget i stk. 1 i det 20. år efter bygningen eller renoveringen.”

Hvis man kun foretager en isoleret læsning af § 33, stk. 1, kan bestemmelsen efterlade det indtryk, at alle CO₂-kvotekomfattede virksomheder kan få det særlige bundfradrag vedrørende kul i svovlafgiften. Bestemmelsen i § 33, stk. 1, indgår imidlertid i en større sammenhæng, som viser noget andet.

Perioden for fradraget er således omtalt i den ovennævnte § 33, stk. 2, hvorefter f.eks. bundfradraget udløber i det 20. år efter bygningen eller renoveringen, hvis ovn- eller kedelanlægget er bygget eller renoveret for mindst 10 mio. kr. mellem 1. januar 1986 og 1. april 1995. Det viser, at bundfradraget gives under forudsætning af, at der er foretaget denne ombygning eller renovering af nogle anlæg. Det indebærer, at CO₂-kvotekomfattede virksomheder, som ikke opfylder disse forudsætninger i § 33, stk. 2, ikke kan få det særlige bundfradrag vedrørende kul i svovlafgiften.

Hertil kommer at de omhandlede regler om bundfradrag også må ses i sammenhæng med bemærkningerne til 2004-loven. Som det er nævnt i både forslaget til 2004-loven og i KPMG's henvendelse, var det ifølge forslagets bemærkninger bl.a. formålet med 2004-loven at fritage de CO₂-kvoteregulerede virksomheder for CO₂-afgift, og at der netop derfor ikke skulle stilles som betingelse for bundfradrag i svovlafgiften, at CO₂-kvoteregulerede virksomheder skulle have en energieffektiviseringsaftale med et incitament i form af et tilskud til dækning af CO₂-afgift (se eventuelt ovennævnte opstilling af betingelserne). Virksomhederne indgår næppe en energieffektiviseringsaftale, når de får hele CO₂-afgiften lempet.

Elværkerne er CO₂-kvoteregulerede. Hvis elværkerne som CO₂-kvoteregulerede virksomheder skal have bundfradrag i svovlafgiften for f.eks. perioden 2005-2009, vil det koste staten et provenu på mellem 400 og 500 mio. kr. Det står der ikke noget om i forslaget til 2004-loven. Hvis de øvrige relevante CO₂-kvoteregulerede virksomheder skal have bundfradrag i svovlafgiften for f.eks. perioden 2005-2009, vil det koste staten et provenu på henved 20 mio. kr. Det er heller ikke nævnt i forslaget til 2004-loven.

På dette grundlag er det Skatteministeriets afgiftsretlige vurdering, at ændringen af den hidtidige regel om bundfradrag i svovlafgiftslovens § 33, stk. 1, med den ikke ikrafttrådte æn-

dring fra 2004-loven, må fortolkes som blot en tilpasning som følge af 2004-lovens CO₂-afgiftsfritagelse for CO₂-kvoteregulerede virksomheder. Dette gælder uanset, at ordlyden som sagt isoleret set kan efterlade det indtryk, at alle CO₂-kvoteomfattede virksomheder kan få det særlige bundfradrag vedrørende kulprodukter i svovlafgiften. Jeg må henholde mig hertil.

Det er endvidere KPMG's opfattelse, at der med det fremsatte lovforslag (L 63) i realiteten foreslås en væsentlig skærpelse af svovlafgiftslovens § 33, stk. 1, med 5 års tilbagevirkende kraft for de CO₂-kvoteregulerede virksomheder. Dette er jeg ikke enig i.

Den foreslåede nyaffattelse af § 33, stk. 1, i det fremsatte lovforslag (L 63) præciserer betingelserne for særligt bundfradrag i svovlafgiften. Med nyaffattelsen bestemmes, at enhver virksomhed, uanset om den er kvotereguleret eller ej, vil kunne få det særlige bundfradrag i svovlafgiften fra den 1. januar 2005, når følgende betingelser m.v. er opfyldt:

- Der skal være tale om en energiintensiv proces (tung proces), som fremgår af bilag 1 til CO₂-afgiftsloven.
- Virksomhedens ovn- eller kedelanlæg skal være bygget eller renoveret for mindst 10 mio. kr. i perioden fra 1. januar 1976 til 1. april 1995.
- Bundfradraget gælder indtil ultimo 2005, hvis ovn- eller kedelanlægget er bygget eller renoveret før den 1. januar 1986.
- Hvis ovn- eller kedelanlægget er bygget eller renoveret for mindst 10 mio. kr. mellem 1. januar 1986 og 1. april 1995 udløber bundfradraget i det 20. år efter bygningen eller renoveringen.

Det ses, at to af de tidligere nævnte betingelser i den gældende § 33, stk. 1 og 2, med tillæg af ændringen af denne bestemmelse i den ikke ikrafttrådte 2004-lov, dvs. betingelserne om at virksomheden skal have indgået en aftale om energieffektivisering eller være CO₂-kvotereguleret, er bortfaldet. Der er således ikke tilføjet nye betingelser, tværtimod. Dermed er der i realiteten ikke – som anført af KPMG - tale om en skærpelse af svovlafgiftslovens § 33, stk. 1, med 5 års tilbagevirkende kraft for de CO₂-kvoteregulerede virksomheder.

Jeg er således uenig i KPMG's kritik af den i det fremsatte lovforslag (L 63) foreslåede nyaffattelse af svovlafgiftslovens § 33, stk. 1, vedrørende særligt bundfradrag i svovlafgiften.

Tilbagebetaling (bundfradrag) vedrørende fjernvarme

Herefter vil jeg kommentere reglerne om særligt bundfradrag i svovlafgiften, som gælder for et begrænset antal virksomheders indkøb af fjernvarme til tung proces. Dette bundfradrag gives i form af tilbagebetaling af svovlafgift.

Den hidtidige bestemmelse i svovlafgiftslovens § 33, stk. 7, har følgende ordlyd, idet den ikke ikrafttrådte ændring fra 2004-loven er tilføjet og understreget. Bestemmelsen i § 33, stk. 7, vedrører både kul og fuelolie m.v. til fremstilling af fjernvarme:

”Stk. 7. Til virksomheder, der fra kraftvarmeværker og hertil knyttede blokvarmecentraler får leveret varme, som omfattes af § 1, stk. 1, nr. 2 eller 5-7, og hvor den til virksomheden fakturerede og af virksomheden betalte svovlafgift af den til brug for leverancen medgæede mængde brændsel kan dokumenteres og udgør mindst 250.000 kr. pr. år, ydes en godtgørelsen svarende til det særlige bundfradrag efter stk. 1 for varer omfattet af § 1, stk. 1, nr. 5-7, og efter stk. 3 for varer omfattet af § 1, stk. 1, nr. 2, når anvendelsen sker til formål nævnt i proceslisten til kuldioxidafgiftsloven, og når virksomheden har indgået en aftale efter lov om ændring af lov om statstilskud til dækning af udgifter til kuldioxidafgift i visse virksomheder med et stort energiforbrug (aftaler om energieffektiviseringer m.v.), eller som har tilladelse til udledning af CO₂ efter § 9 i lov om CO₂-kvoter. Leveres varmen kun i en del af året, nedsættes grænsen på 250.000 kr. forholdsmæssigt.”

Det er næppe sprogligt klart, hvilken præcis betydning den ikke ikrafttrådte ændring fra 2004-loven, som er tilføjet og understreget, isoleret set må tillægges.

Bestemmelsen i stk. 7 blev indsat i svovlafgiftsloven ved lov nr. 393 af 6. juni 2002. Formålet var, at virksomheder, som modtager procesvarme fra et kraftvarmeværk, via afgiftsgodtgørelse skal stilles ligesom de virksomheder, der selv producerer tung procesvarme, og som kan få et særligt bundfradrag i svovlafgiften.

I forhold til realiseringen af dette formål er bestemmelsen ikke særlig præcis. Betingelsen for bundfradrag om, at der hos værket, som leverer fjernvarmen, skal være foretaget ombygninger af kedel- eller ovnanlæg etc., fremgår således ikke.

Skatteministeriet har herefter foretaget en fornyet afgiftsretlig vurdering af bestemmelsens rækkevidde og er kommet frem til, at der er tvivl om, hvorvidt den i det fremsatte lovforslag (L 63) foreslåede nyaffattelse reelt indebærer en stramning for virksomhederne i forhold til den hidtidige affattelse af svovlafgiftslovens § 33, stk. 7, med ændringen fra 2004-loven. Skatteministeriet fastholder dog, at det er en betingelse for tilbagebetalingen, at der er tale om en energiintensiv proces (tung proces), som fremgår af bilag 1 til CO₂-afgiftsloven, og at den anførte afgiftsbeløbsgrænse på 250.000 kr. skal gælde. Jeg må henholde mig hertil.

På den baggrund agter jeg at stille et ændringsforslag til det fremsatte lovforslag (L 63), så denne tvivl kommer virksomhederne til gode. Jeg vil derfor foreslå, at dette bundfradrag kan ydes ved indkøb over den anførte afgiftsbeløbsgrænse for fjernvarme til tung proces i CO₂-kvoteregulerede virksomheder for perioden 2005-2009. Det er kun på dette punkt, at jeg kan imødekomme KPMG. Jeg er ikke enig med KPMG i, at bundfradraget herudover skal gives betingelsesløst til alle de andre CO₂-kvoteregulerede virksomheder for perioden 2005-2009.

For så vidt angår fremtiden fra den 1. januar 2010 mener jeg, at den i det fremsatte lovforslag (L 63) foreslåede nyaffattelse af svovlafgiftslovens § 33, stk. 7, vedrørende tilbagebetaling af svovlafgift skal fastholdes. Det skyldes, at formålet fortsat er, at virksomheder, som modtager procesvarme fra et kraftvarmeværk, via afgiftsgodtgørelse, skal stilles ligesom de virksomheder, der selv producerer tung procesvarme, og som kan få et særligt bundfradrag

i svovlafgiften. Dette sikres med den foreslåede nyaffattelse af svovlafgiftslovens § 33, stk. 7, vedrørende særligt bundfradrag i svovlafgiften.

Sammenfatning

Jeg agter at stille et ændringsforslag til det fremsatte lovforslag (L 63) om en ordning med tilbagebetaling af svovlafgift til virksomheder for deres mineralogiske processer m.v. for perioden 2005-2009. Endvidere agter jeg som sagt at stille et ændringsforslag vedrørende fjernvarme til tung proces i CO₂-kvoteregulerede virksomheder også for perioden 2005-2009.