



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 (Højere afgift på luftforurening fra NO_x m.v.).

Hermed sendes svar på spørgsmål nr. 17 af 2. december 2011.

Thor Möger Pedersen

/ Lene Skov Henningsen

Spørgsmål:

Kan ministeren bekræfte, at:

- Aalborg Portland har ikke nogen reel højere NO_x -udledning end svenske cementfabrikker/cementprodukter, når man korrigerer for relevante forskelle i produktionen og styrken af færdigvareproduktet i beton?
- Aalborg Portlands reduktionspotentiale for NO_x -udledning er beskedent, idet Aalborg Portlands produktion i dag efterlever EU-normerne for anvendelse af bedst mulig teknologi til reduktion af miljøpåvirkningen (BAT-normerne).?
- Aalborg Portland kan gives fuldt bundfradrag inden for rammen af BAT-normen i EU, uden at det strider mod EU-statsstøttere reglerne eller dansk ret, jf. vurdering fra KPMG?
- De store investeringerne i NO_x -reducerende anlæg blev foretaget førend NO_x - afgiftens indførelse og vedtagelse i 2008 efter nærmere krav og plan indgået med miljømyndighederne.

Svar:

Ud af de 4 elementer (pinde) i spørgsmålet behandles i det følgende først 1., 2. og 4. element samlet, mens det 3. element behandles separat til sidst.

1., 2. og 4. element omhandler i korthed sammenligning med svenske cementfabrikker, reduktionspotentialet og betydningen af investeringer i NO_x -reducerende anlæg førend NO_x -afgiftens indførelse og vedtagelse.

Der er generelt meget stor spredning i udledningerne af NO_x fra ellers sammenlignelige produktioner – fremstilling af el, afbrænding af affald mv.

For de centrale kraftværker ejet af DONG og Vattenfall varierede udledningerne i 2006 mellem 31 g NO_x /GJ og 240 g NO_x /GJ og gennemsnittet var 108 g NO_x /GJ. I 2010 var variationen mellem 10 g og 121 g og gennemsnittet var 34 g/GJ.

BAT normerne er oplyst til 25-65 g/GJ for kul/brunkulsværker.

For de decentrale kraftvarmeværker, der skal måle, var spredningen mellem 25 g NO_x /GJ og 190 g/GJ og gennemsnittet ca. 70 g/GJ.

For Portland er udledningerne faldet fra godt 8 mio. kg i 2006 til godt 2 mio. kg i 2010, men samtidig er produktionen faldet. Det er mere relevant at se på, hvor meget der udledes i forhold til produktion og energiforbrug:

Udviklingen siden 2006 har været:

	Grå cement	Grå cement	Hvid cement	Hvid cement
	Kg NO _x /ton cement	g/GJ brændsel	Kg NO _x /ton cement	g/GJ brændsel
2006	2,39	512	4,1	572
2007	1,97	434	3,36	470
2008	2,01	458	3,26	473
2009	2,14	483	2,75	401
2010	0,97	191	2,44	342
2011 forventet	0,62	152		(5)
	Kg NO _x /ton klinker		Kg NO _x /ton klinker	
Øvre BAT norm	0,92 (1)		1,84 (2)	
Nedre BAT norm	0,46 (3)		1,04 (4)	

Kilde: Grønt regnskab 2010 samt oplysninger fra Aalborg Portland og egne beregninger. Bemærker, at produktion af klinker er mindre end produktion af cement, særligt for grå cement.

Vedrørende BAT norm tabel 10 i Ecofys The ETS paradox Emission trading for NO_x and SO₂ in the EU, fra 8. marts 2010 udarbejdet for CEMBURAU, The European Cement Assosiation. (1) angivet som 450 mg/Nm³ for ovne med forvarmer (2) angivet som 800 mg/Nm³ for lange ovne (3) angivet som 200 mg/Nm³ for ovne med forvarmer (4) angivet som 400 mg/Nm³ for lange ovne. (5) formentlig omkring 270 g/GJ

Da NO_x afgiften blev indført, var der under lovforslagets forberedelse også uoverensstemmelser mellem Aalborg Portlands forventning om, hvor lave NO_x emissionerne kunne blive, og de forventninger Skatteministeriet havde ved opfyldelse af de nye miljøkrav samt virkningerne af afgiften. Skatteministeriet forventede noget lavere udledning end virksomheden, der bestred realismen i Skatteministeriets skøn. På grund af usikkerheden blev virksomhedens forventninger til virkningerne af de nye miljøkrav dog lagt til grund, om at udledningerne kunne reduceres til ca. 400 g/GJ i gennemsnit fra henved 550 g/GJ i gennemsnit.

Ifølge grønt regnskab for 2010, side 19: ”I perioden fra 2004-2007 er der udviklet og etableret rensningsudstyr på alle ovne, således at ovnene kan overholde emissionsvilkår. Som følge heraf er den relative udledning faldet gennem årene og i 2010 fået endnu et knæk nedad ved optimeret NO_x rensning på ovn 87. Faldet i den absolutte udledning i 2010 skyldes endvidere den reducerede produktion.”

Det store fald i den relative udledning er således ikke sket i forbindelse med investeringerne, men i forbindelse med afgiftens indførelse, hvor anlæggene er optimerede.

Som det ses af tabellen har det vist sig muligt at reducere udledningerne langt kraftigere særligt fra 2009 til 2010, hvor den nuværende afgift blev indført. Fra 2009 til 2011 er udledningerne blevet reduceret med ca. 2/3 for grå cement og formentlig ca. 1/3 for hvid cement.

Man kan forsøge at sammenligne det danske niveau med niveauet for andre landes cementfabrikker:

	Produktion	NO _x	NO _x /ton cement	NO _x /GJ
	Ton	Ton	Kg/t	g/GJ
Slite Sverige 2009	1.850.000	912	0,49	148
Degerhamn Sverige 2009	311.000	422	1,35	350
Skövde Sverige 2009	437.000	122	0,28	85
Aalborg hvid cement 2010	480.000	1.171	2,44	342
Aalborg hvid 2009	465.000		2,75	401
Aalborg grå cement 2010	1.054.000	1.022	0,97	191
Aalborg grå cement 2009	1.090.000		2,14	483
Brevik Norge 2009	1.175.000	1.498	1,44	393
Kjøpsvik Norge 2009	560.000	709	1,27	407

Fabrikkerne i Norge og Sverige fremstiller grå cement. Sammenlignes 2009 ses, at de mindste udledninger ved grå produktion kom fra fabrikken i Skövde og de største fra Aalborg. Fra 2009 til 2010 er der sket et meget stort fald i de danske udledninger i Danmark. Der er ikke umiddelbart tilgængelige oplysninger om forholdene i Norge og Sverige for 2010.

Sammenlignes de danske tal fra 2010 med oplysninger i 2009 for Norge og Sverige for grå cement ses, at der i Danmark blev udledt ca. 1 kg NO_x/t cement. De laveste udledninger var fra Skövde med ca. 0,3 kg og fra Slite med ca. 0,5 kg NO_x/t cement. For de andre fabrikker i Norge og Sverige var udledningerne omkring 1,3-1,4 kg NO_x/ton cement. En af grundene til at fabrikkerne i de andre lande klarer sig forholdsvis godt er, at der bruges mindre energi ved produktion af 1 ton cement end i Danmark. Energieffektiviteten opgøres formentlig bedst ved at sammenligne energiforbrug med produktion af klinker. Der er dog ikke oplysninger om den såkaldte klinkefaktor i Danmark, hvor energieffektiviteten opgøres som energi i forhold til produktion af cement.

Ser man på NO_x-udledninger i forhold til energiforbruget ses, at fabrikkerne i Slite og Skövde i 2009 klarede sig bedre end Aalborg i 2010 og klart bedre end Aalborg i 2009. Modsat klarer Aalborg i 2010 sig bedre end fabrikkerne i Degerhamn og Norge.

Der er mange hundrede cementfabrikker alene i EU og formentlig vil spredningen være endnu større end, når man kun ser på Danmark, Norge og Sverige.

Heidelberg, der ejer fabrikkerne i Norge og Sverige, producerede ca. 50 gange så meget cement som Aalborg Portland på de forskellige fabrikker i en lang række lande og udledte i gennemsnit 1,21 kg NO_x pr. ton klinker i 2009 og 1,33 kg NO_x pr. ton klinker i 2010. Det svarede til ca. 1 kg NO_x /ton cement ved et klinkeindhold på godt 75 pct.

Holcim, der er verdens anden største cementkoncern med en produktion, der er knap 100 gange større end den danske, udledte i 2009 1,12 kg/ton cement og ved en klinkefaktor på ca. 71 pct. ca. 1,57 kg/ton klinker.

Lafarge, der er den største cementkoncern, med en produktion omkring 100 gange den danske, udledte i gennemsnit ca. 1,8 kg/ton cement i 2010

Udledningerne fra Portland var før i den høje ende, men er formentlig nu omkring eller lidt under gennemsnittet, når NO_x sammenlignes med tons klinker. Sammenlignes med NO_x/GJ er Aalborg Portland i den lavere ende.

En yderligere detaljeret beskrivelse af NO_x-forhold på forskellige anlæg i verden vil formentlig have begrænset værdi som sammenligning med Danmark, da det formentlig, som virksomheden anfører, gælder, at der er større omkostninger ved udledninger af NO_x i Danmark end i andre lande.

Ligeledes anfører virksomheden, at man skal være varsom med at sammenligne produktionerne i de forskellige lande, idet der blandt andet kan være forskelle i kvaliteten af cement, der skulle være særlig god i Danmark.

Når det fra Aalborg Portland fremføres, at det ikke kan lade sig gøre at opnå væsentlig lavere udledninger udover det fald, der allerede er opnået, kan påstanden ikke udelukkes, jf. at yderligere fald formentlig kræver yderligere tekniske initiativer.

Det har dog formodningen imod sig, at en højere afgift ikke vil føre til et yderligere fald i udledningerne. Erfaringer fra mange miljøafgifter er, at virksomhederne ofte er i stand til at finde løsninger, der kan føre til store reduktioner, der ved gældende indretning og drift af anlæg synes udelukket på forhånd.

Det skal dog tilføjes, at der ikke kan forventes helt lige så store fald i udledningerne som for så mange andre udledere.

Skatteministeriet har derfor en forventning om, at afgifterne fra virksomheden efter ændret adfærd vil stige med godt 10 mio. kr. Hertil kommer dog ekstra udgifter ved at opnå faldet i udledningerne.

Det opnås ved et yderligere fald i forhold til niveauet i 2011 på 10-15 pct. Det skal understreges, at man hverken kan udelukke, at der bliver mindre eller større fald.

Med hensyn til BAT normerne skal man være opmærksom på, at de ikke udtrykker en uovervindelig nedre teknisk grænse for, hvor lave udledningerne kan blive. Ved anvendelse af samme teknologi på forskellige anlæg vil der fremkomme forskellige udledninger. Når BAT normer anvendes som administrativ regulering, må normerne i praksis indrettes, så de er teknisk mulige at efterleve indenfor rimelige omkostninger for stort set alle.

BAT normerne for cementovne er udtrykt ved mg pr. Nm³ tør røggas ved 10 pct. ilt.

For 2010 er i grønt regnskab anført:

Mg/Nm ³	NO _x krav	Gennemsnit	SO ₂ krav	Gennemsnit
Ovn 73/79	800	234	500	105
Ovn 74/78	800	400	500	302
Ovn 76	500	400	500	74
Ovn 85*	800	797	500	71
Ovn 87	800	209	10	4

*for 2009

For de lange ovne er NO_x BAT normerne 400-800 mg. Det ses, at man i 2010 var på det nedre niveau eller under for alle bortset fra ovn 85, hvor man var tæt på øvre grænse i 2009.

I 2011 er udledningerne faldet yderligere. For ovn 87 er man tæt på nedre niveau for ovne med forvarmer allerede i 2010. Også her er udledningerne formentligt faldet yderligere i 2011.

For SO₂ er BAT normerne 50-400 mg/Nm³. Den øvre norm overholdes, og for ovn 87, der producerer hovedparten af cementen, er man langt under den nedre BAT norm.

Erfaringerne fra Portland og mange andre viser, at man ikke må opfatte BAT normerne som det laveste niveau, man teknisk kan komme ned på. I praksis vil mange kunne komme væsentligt under BAT normerne, mens andre vil have svært herved. I praksis må man ved administrativ regulering sætte kravene i forhold til dem, der har sværest ved at opfylde dem. Det ved de, der skal reguleres, og myndighederne har ofte svært ved at afvise virksomhederne påstande om, at det er forbundet med meget store omkostninger eller umuligt at begrænse forureningen mere. Det skyldes at virksomhederne i visse tilfælde har ret, mens det i mange andre tilfælde viser sig, at det godt kunne lade sig gøre indenfor overskuelige omkostninger, jf. erfaringerne med NO_x-afgiften for Aalborg Portland.

Sammenfatning - spørgsmålets 1., 2. og 4. element

De relative udledninger af NO_x fra Aalborg Portland er faldet meget kraftigt siden 2006. De største fald er ikke sket i forbindelse med, at nye investeringer er foretaget, men et par år efter og samtidig med, at NO_x afgiften er indført.

Cementfabrikken lå tidligere over gennemsnittet, men nu ligger Aalborg Portland klart i den lave ende, når man ser på NO_x/GJ, mens det kniber mere, når man ser på NO_x/ton klinker eller cement, jf. fabrikkens forholdsvis dårlige brændselsøkonomi.

Cementfabrikkens udledninger overholder BAT normerne og er i flere tilfælde under eller meget under for den enkelte ovn.

BAT normerne må ikke forveksles med en uoverstigelig nedre grænse for, hvor lave emissionerne kan blive. I praksis kan emissionerne blive mindre end den nedre BAT norm. Det ses f.eks. i Aalborg med hensyn til svovl fra den største ovn, hvor man udleder under 10 pct. af nedre BAT norm.

Skatteministeriet vurderer, at lovforslaget vil føre til en reduktion i udledningerne fra stationære anlæg på ca. 1/3 i gennemsnit og væsentligt mere for de, der skal måle.

Skatteministeriet skønner dog, at udledningerne blandt hovedkategorierne af de, der skal måle, vil falde mindst for cementfabrikkerne – omkring 10 pct.

Der er tale om en usikker vurdering, hvor blandt andet fabrikkens egen vurdering indgår. Det kan ikke udelukkes, at virkningen vil blive større.

Skatteministeriet kan således tilslutte sig, at reduktionspotentialet formentlig er beskedent, men vil ikke udelukke, at virkningerne vil være større end skønnet.

Der er to svenske cementfabrikker, der udleder væsentligt mindre NO_x end Aalborg Portland, mens en tredje og to norske udleder mere.

Det kan derfor ikke bekræftes, at Aalborg Portlands udledninger reelt ikke er højere end på de to fabrikker i Sverige.

Det kan anføres, at Portland har angivet en række grunde til nogle af forskellene, hvoraf nogle lyder plausible.

Og yderligere skal man være opmærksom på, at der er meget betydelig spredning, når man ser på NO_x-udledninger både blandt cementfabrikker og i andre industrier. Forskellene skyldes ikke kun forskellig opmærksomhed på at nedbringe NO_x, men også forskelle i de tekniske forud-

sætninger og konstruktioner. Det, der kan være meget let for den ene cementfabrik, kan være vanskeligt for den anden.

Skatteministeriet er opmærksom på, at fabrikerne fremstiller cement af forskellig type. Men det er vanskeligt på den ene side at fremføre, at den danske cement er i hård konkurrence med cement fra andre lande, hvis man på den anden side fremfører, at grunden til forskelle i udledninger er, at der er tale om vidt forskellige produkter. I det mindste i mange anvendelser vil det være mulighed at anvende anden cement end dansk cement. Ellers ville virksomheden ikke have nogen grund til bekymring om konkurrenceevnen.

Det 3. element i spørgsmålet

Der er spurgt, om ministeren kan bekræfte, at

- Aalborg Portland kan gives fuldt bundfradrag inden for rammen af BAT-normen i EU, uden at det strider mod EU-statsstøtteregele eller dansk ret, jf. vurdering fra KPMG?

Skatteministeriet har tilkendegivet, at den lempelsesmodel, der er blevet foreslået af KPMG, vil blive forelagt for Kommissionen.

Skatteministeriet kan dog ikke umiddelbart bekræfte KPMG's vurdering.

Der indgår tre elementer i overvejelserne om fastsættelse af bundfradraget.

For det første bør bundfradraget ikke blive så højt, at det bliver på niveau med udledningerne, jf. at der da vil være reduktioner i udledningerne af NO_x, der ikke realiseres.

For det andet bør bundfradraget ikke blive så højt, at det ikke kan lade sig gøre at få det godkendt i EU eller at sagsbehandlingstiden trækker meget ud, så der er berettiget tvivl om, hvorvidt det nogensinde kan godkendes.

For det tredje bør bundfradraget for Aalborg Portland ikke være så højt, at det bringer afgiftsbelastningen for cementfabrikken ud af balance i forhold til afgiftsbelastningen for andre væsentlige udledere i Danmark, herunder i Nordsøen. Det vil hverken være rimelig eller hensigtsmæssigt, da det kan bringe NO_x-afgiftens virkning for Nordsøen i fare.

Regeringen lægger stor vægt på, at der tages hensyn til alle tre elementer.

Med hensyn til statsstøttespørgsmålet kan oplyses, at det eneste element i forslaget om NO_x afgiftsforhøjelsen, der udgør statsstøtte, er bundfradraget. Bundfradraget udnyttes i praksis alene af Aalborg Portland. Ved forhøjelse af afgiftssatsen forhøjes værdien af statsstøtten. Den højere værdi kan først træde i kraft, når EU-Kommissionen har godkendt støtten.

EU-Kommissionen har offentliggjort EF-retningslinjer for statsstøtte til Miljøbeskyttelse (2008/C 82/01). Bestemmelser om støtte i form af afgiftslempelser eller afgiftsfritagelser er anført under punkt (33), punkt (57) og punkterne (151)-(159).

Under punkt (159) a) er oplyst, at Kommissionen finder støtten proportionel (en af betingelserne), hvis støttemodtagerne højst får en lempelse svarende til forureningsniveauet ved bedste teknik (the best performing technique within the EEA (på dansk EØS)).

Det anføres i punkt (155), at Kommissionen *navnlig* vil analysere støttens nødvendighed og proportionalitet. Det vil sige, at der også kan lægges vægt på andre forhold.

Om nødvendighed anføres f.eks. i punkt (158) a), at støtten skal ydes på samme måde for alle konkurrenter i samme relevante marked.

Da NO_x-afgiften blev indført var det forventningen, at Portland ville udlede ca. 400 g NO_x/GJ før bundfradrag og ca. 250 g/GJ efter bundfradrag.

De 250 g/GJ var højere end niveauet for eventuelle konkurrenter til cement – f.eks. asfalt eller andre byggematerialer der kan anvendes i stedet for beton.

Udledningerne er nu faldet til formentlig i størrelsesorden 200 g/GJ, og nettoafgiften beregnes af 50 g/GJ. Mange mulige konkurrenter betaler afgift af mere, selvom de har lavere udledninger.

Der kan også henvises til fodnote ⁽²³⁾ til punkt (57). Her bekendtgøres det, at EU-Kommissionen kan revidere sin tilgang til denne type støtte når energibeskatningsdirektivet revideres. Fodnoten henviser til, at det anføres, at proportionaliteten vil afhænge af i hvilket omfang støttemodtagerne yderligere kan nedbringe deres forbrug eller emission.

Fodnoten minder om, at visse af de involverede tjenestegrene ser med stor skepsis på, at der ydes så store lempelser, at afgiften stort set bliver 0.

Skatteministeriets erfaring er, at de forskellige tjenestegrene kan lægge vægt på overraskende forhold, og at der sjældent er automatik i opnåelse af statsstøttegodkendelsen. Man kan ikke efter Skatteministeriets opfattelse blot påberåbe sig, at man overholder BAT normer og derefter blive fritaget som. Der er andre betingelser, der skal opfyldes, og den endelige samlede vurdering fra Kommissionen vil ikke kunne forudses med sikkerhed, hvis man forsøger at gå lige til kanten. Det fremgår af ordlyden af punkt (33), at en betingelse for afgiftslempelse er, at modtageren af støtten ikke får for store fordele, og at foranstaltningens selektivitet begrænses til det strengt nødvendige minimum.

Kommissionen kan således spørge, om der ikke måtte være andre danske producenter, der konkurrerer med cement, og vil kunne lægge stor vægt på, hvis der er virksomheder, der klager til Kommissionen, ligesom Kommissionen kan følge med i pressen.

Kommissionen kan ligeledes spørge, om man aldrig kan komme under BAT normerne. Her vil svaret være, at det kan man i visse tilfælde. BAT er ikke bedste teknologi, men bedste tilgængelige teknologi. Der er forskel på de to begreber. Det fremgår således af artikel 2, 12), b) i direktiv 2008/1/EF, at ”tilgængelig teknik” betyder teknik, der er udviklet i en målestok, der medfører, at den pågældende teknik kan anvendes i den relevante industrisektor på bl.a. økonomisk mulige vilkår, idet der bl.a. tages hensyn til omkostninger og fordele. Dermed er BAT ikke nødvendigvis bedste teknologi, som i sagens natur er den absolut bedste teknik (indenfor EØS) uafhængigt af omkostningen til dens erhvervelse.

Og Kommissionen vil have i erindring, at da den oprindelige afgift blev vedtaget, oplystes forventningen, at Aalborg Portland ville komme til at betale afgift af netto 250 g NO_x pr. GJ efter bundfradrag. Ved uændret bundfradrag og uændret adfærd er niveauet knap 50 g/GJ.