



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.12.2013
C(2013) 9079 final

<p>I den offentliggjorte version af denne beslutning er visse oplysninger blevet slettet, jf. artikel 24 og 25 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 angående oplysninger omfattet af tavshedspligt, der ikke må videregives. Udeladte oplysninger er angivet således: [...].</p>		<p>TIL OFFENTLIGGØRELSE Dette dokument er et internt kommissionsdokument, som der udelukkende gives indsigt i til orientering.</p>
---	--	---

Vedr.: Statsstøttesag SA.34298 2012/N – Danmark
Ændring af NO_x-afgiftsfradragsret

1. Sagsforløb

- (1) Ved brev af 28. oktober 2009 meddelte Kommissionen, at den havde besluttet ikke at rejse indsigelse mod en NO_x-afgiftsfradragsret for store forurenere og virksomheder, der nedbringer forureningen (N 327/2008, "den oprindelige afgørelse")¹.
- (2) Den 30. januar 2012 anmeldte Danmark en ændring af NO_x-afgiftsfradragsretten til Kommissionen². Kommissionen anmodede om yderligere oplysninger den 30. marts 2012. I forlængelse af et møde i juni 2012 indgav Danmark yderligere oplysninger den 11. juli 2012.
- (3) Den 3. august, den 21. december 2012, den 8. marts og den 24. maj 2013 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger, som Danmark indsendte den 21. august og den 25. oktober 2012 samt den 11. januar, den 16. april og den 24. juni 2013.
- (4) Den 7. juni 2013 modtog Kommissionen en klage fra [...] ³. Kommissionen videresendte klagen til Danmark den 8. august og anmodede om yderligere afklaringer. Danmark svarede den 27. august 2013.

¹ EUT C 166 af 25.6.2010, s. 1. I den oprindelige afgørelse (betragtning 17) omtales afgiftsfradraget som et "bundfradrag".

² Meddelelsen omhandler ikke en fradragsret for virksomheder, der foretager investeringer for at reducere deres NO_x-udledninger (betragtning 37 og ff. i den oprindelige afgørelse).

* Omfattet af tavshedspligten.

Udenrigsminister Holger K. Nielsen

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K

2. Baggrund

2.1 Den oprindelige NO_x-afgift og afgiftsfradragsretten

- (5) I 2010 indførte Danmark en afgift på udledning af kvælstofoxider ("NO_x") for at tilskynde til at reducere emissioner fra energiforbruget i stationære anlæg. Afgiftssatsen blev forhøjet 5,0 DKK pr. kg NO_x i 2010 til 5,1 DKK i 2011 og 5,2 DKK i 2012.
- (6) Samtidig indeholdt loven om NO_x-afgiften en afgiftsfradragsret for virksomheder, der levede op til følgende to betingelser:
- (a) For det første skulle deres samlede udledninger af kvælstofilter (udtrykt i NO₂-ækvivalenter) i atmosfæren ved forbrænding overstige 0,5 kg pr. gigajoule ("GJ") brændselsforbrug i 2006.
 - (b) For det andet skulle deres årlige brændselsforbrug i stationære anlæg overstige 5 petajoule ("PJ") i 2006.
- (7) Virksomheder, som opfyldte disse to betingelser, ville kun blive pålagt afgiften, for så vidt angik den del af deres emissioner, der lå over 0,18 kg NO_x pr. GJ i 2010. Denne tærskel blev nedsat til 0,15 kg NO_x pr. GJ i 2011 og 2012. På det tidspunkt var der kun én virksomhed, der opfyldte begge betingelser, nemlig Aalborg Portland, som er den eneste cementproducent, der er etableret i Danmark.

2.2 Støttemodtageren

- (8) Indtil nu har Aalborg Portland været den eneste modtager af støtten. Virksomheden producerer grå cement og hvid cement.
- (9) Aalborg Portland har reduceret sine NO_x-udledninger fra 8 mio. kg i 2006 til 2,2 mio. kg i 2010. Reduktionen skyldes en mindre produktion, men også en betydelig indsats for at nedbringe emissionerne, hvilket har medført en reduceret udledning af NO_x pr. energienhed, som det fremgår af nedenstående tabel 1.

kg NO _x pr. GJ	Cement (samlet)	Grå cement	Hvid cement
2006	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]
2008	[...]	[...]	[...]
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
Reduktion (06-11)	-63 %	-73 %	-49 %

Tabel 1. NO_x-udledning pr. enhed brændselsenergi anvendt ved produktion af grå og hvid cement mellem 2006 og 2011.

³ Klagen blev registreret under sagsnr. SA.36777 2013/CP.

- (10) Danmark har bekræftet, at Aalborg Portland er en energiintensiv virksomhed, jf. artikel 17, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet⁴ ("energiavgiftsdirektivet").
- (11) Handelseksponeringen for cementproduktionen i Danmark i perioden 1999- 2011 fremgår af nedenstående tabel 2. Handelseksponering defineres som summen af import og eksport divideret med summen af import og det samlede salg på hjemmemarkedet.

År	Cement (samlet)	Grå cement	Hvid cement
1999	35 %	[...]	[...]
2000	37 %	[...]	[...]
2001	37 %	[...]	[...]
2002	40 %	[...]	[...]
2003	35 %	[...]	[...]
2004	29 %	[...]	[...]
2005	39 %	[...]	[...]
2006	37 %	[...]	[...]
2007	41 %	[...]	[...]
2008	42 %	[...]	[...]
2009	41 %	[...]	[...]
2010	53 %	[...]	[...]
2011	51 %	[...]	[...]

Tabel 2. Handelseksponering for cementproduktionen i perioden 1999-2011. Tallene for perioden 1999-2008 fremgår af den oprindelige afgørelse, tabel 2 og 3.

- (12) Aalborg Portland eksporterer stort set hele sin produktion af hvid cement. Virksomhedens markedsandel på verdensmarkedet er imidlertid på [...] og ikke væsentligt højere på dens største eksportmarkeder, nemlig USA (under [...]), Tyskland (under [...]) og Storbritannien (under [...]).
- (13) I Danmark sælger Aalborg Portland hovedsageligt grå cement, og virksomhedens markedsandel på hjemmemarkedet i perioden 2006-2011 er anført i tabel 3.

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Markedsandel	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Tabel 3. Aalborg Portlands markedsandel på hjemmemarkedet for grå cement i perioden 2006-2011.

- (14) Aalborg Portland sælger også overskudsvarme fra produktionen af hvid cement til Aalborg Fjernvarmeforsyning, som ejes af Aalborg kommune. Indtil videre i 2013 leveres 63 % af fjernvarmen til Aalborgs centrale fjervarmenet fra et lokalt kraftvarmeværk og 20 % fra det lokale affaldsforbrændingsanlæg. Ca. 15 % kommer fra overskudsvarme hovedsageligt fra Aalborg Portland, mens en mindre andel kommer fra

⁴ EUT L 283 af 31.10.2003, s. 51.

Aalborgs spildevandsrensingsanlæg og krematorium. I løbet af de seneste år har leveringen af overskudsvarme været faldende som følge af en faldende cementproduktion. Fjernvarmenettet er Aalborg Portlands eneste aftager af overskudsvarme.

- (15) Fjernvarmenettet indkøber varme fra forskellige kilder til lavest mulige pris. Ifølge de gældende prisregler, som håndhæves af de danske prismyndigheder, må prisen for varme ikke være højere end kostprisen. I disse regler fastsættes det desuden, at en afgift kun må væltes over på varmeprisen, hvis afgiften bl.a. kan betragtes som værende en omkostning, der er knyttet til varmforsyningen.
- (16) De danske myndigheder har forklaret, at det afgørende spørgsmål er, hvorvidt varmeproduktionen sammenlignet med andre produktionsprocesser (f.eks. elproduktion eller produktion af industrivarer) kræver et *ekstra* forbrug af brændsel. Varmeprisen bør kun indbefatte omkostningerne til brændsel (samt eventuelle afgifter forbundet hermed), hvis brændslet er blevet *specifikt* afbrændt med henblik på produktion af varme.
- (17) For så vidt angår kraftvarmeværker, er normen, som også håndhæves af prismyndighederne, at varmeprisen må indbefatte en del af omkostningerne forbundet med brændsel og NO_x-afgiften⁵. Dette afspejles i en særlig skattemæssig behandling, når den brændsel, som anvendes til varmeproduktion, er underlagt en energiafgift, mens den brændsel, der anvendes til elproduktion er fritaget energiafgiften, men i stedet er underlagt en udgående afgift.
- (18) Da overskudsvarme derimod er et biprodukt af den centrale produktionsproces, antages det normalt, at hovedproduktionen per definition finder sted, uanset om varmen sælges eller frigives til miljøet, og at produktionen af overskudsvarme derfor ikke kræver et ekstra forbrug af brændsel. Der har derfor endnu ikke været tilfælde, hvor prismyndighederne har skullet godkende, at prisen for brændsel væltes over på prisen på overskudsvarme fra industriproduktionen, og de danske myndigheder oplyser, at det er meget usandsynligt, at det vil ske i fremtiden.
- (19) Aalborg Portland leverer overskudsvarme til fjernvarmenettet på grundlag af en kontraktmæssig kostpris, som i al væsentlighed dækker investerings-, drifts- og vedligeholdelsesomkostninger, men hverken brændsel eller NO_x-afgifter. Ifølge de danske myndigheder kan fjernvarmenettets driftsleder, som er interesseret i at opnå så lav en pris som muligt og har modsat sig at overvælte omkostningerne forbundet med NO_x-afgiften, påberåbe sig principperne i betragtning (16) til (18) og med sandsynlig støtte fra prismyndighederne med rimelighed anføre, at NO_x-afgiften ikke er *specifikt* knyttet til varmforsyningen.

⁵ Kraftvarmeværkerens salg af el dækker ikke nødvendigvis produktionsomkostningerne, så af hensyn til deres rentabilitet er de også til en vis grad afhængige indtægter fra varme. Det er ikke helt klart, om el eller varme er det marginale produkt, dvs. det produkt, der styrer processen og er afgørende for produktionen af det andet produkt. De danske myndigheder oplyser, at kraftvarmeværkerne normalt anlægges under forudsætning af, at der vil blive genereret indtægter fra varme.

- (20) I tilfælde af, at prismyndighederne skulle tillade overvæltning af omkostningerne forbundet med NO_x-afgiften, har de danske myndigheder under alle omstændigheder givet tilsagn om at reducere NO_x-afgiftsfradraget i forbindelse med cementproduktion tilsvarende.

2.3 Forhøjelsen af NO_x-afgiften og ændringen af afgiftsfradragsretten

- (21) Den 1. juli 2012 forhøjede Danmark NO_x-afgiftssatsen fra 5,2 DKK til 25 DKK pr. kg NO_x for at opnå yderligere reduktioner af NO_x-udledningen. Afgiftssatsen vil stige yderligere 1,8 % om året.
- (22) Danmark forventer, at afgiftsforhøjelsen, som skal tilskynde andre sektorer til at optrappe indsatsen for at reducere udledningerne, vil medføre en reduktion af NO_x-udledningen på 11 mio. kg. Der forventes dog ikke yderligere væsentlige reduktioner af NO_x-udledningen i cementsektoren.
- (23) Den danske cementindustri har da også allerede reduceret sine NO_x-udledninger fra [...] til [...] kg pr. GJ i perioden 2006-2011 (se tabel 1). De danske myndigheder forklarer dette med den oprindelige indførelse af NO_x-afgiften i 2010, idet Aalborg Portland på trods af et afgiftsfradrag og med udgangspunkt i sit tidligere udledningsmønster stadig ville stå over for en NO_x-afgiftsbyrde, der udgør 1,78 % af omsætningen (se betragtning 33 i den oprindelige afgørelse). Aalborg Portland vurderes til potentielt at kunne reducere sine NO_x-udledninger pr. energienhed med yderligere ca. 30 %, men de danske myndigheder understreger dog, at en yderligere reduktion til under et vist niveau kan vise sig at være både teknisk besværligt og meget dyrt. Under antagelse af et uændret udledningsmønster efter afgiftsforhøjelsen vil Aalborg Portlands NO_x-afgiftsbyrde udgøre 3,64 % af omsætningen uden fradraget sammenlignet med 1,63 % med det anmeldte fradrag. Hvis der tages højde for den forventede ændring i udledningsmønsteret som følge af afgiftsforhøjelsen, vurderes NO_x-afgiftsbyrden at udgøre 3,15 % uden fradraget og 1,14 % med fradraget. Målt som andel af Aalborg Portlands samlede produktionsomkostninger ville den fulde NO_x-afgift med udgangspunkt i virksomhedens udledningsmønster i 2011 uden fradraget have udgjort [...], dvs. [...] af omkostningerne ved produktion af grå cement og [...] af omkostningerne ved produktion af hvid cement.
- (24) Sammenlignet hermed udleder olie- og gasproduktionen i Nordsøen ca. 0,25-0,3 kg NO_x pr. GJ via gasturbinerne offshore (til produktion af el og drift af pumpeanlæg). Ifølge de danske myndigheder forblev denne sektors udledninger pr. energienhed grundlæggende uændrede efter indførelsen af NO_x-afgiften i 2010. Det skyldes, at olie- og gasproduktionen i Nordsøen er mindre energiintensiv, og at NO_x-afgiftsbyrden er for lav til at give incitament til at øge reduktionsindsatsen. Selv med afgiftsforhøjelsen og under antagelse af et uændret udledningsmønster ventes NO_x-afgiftsbyrden kun at udgøre små 0,2 % af omsætningen. Den samme type gasturbiner på landjorden har desuden reduceret deres udledninger til ca. 0,08 kg. NO_x pr. GJ. På den baggrund vurderer de danske myndigheder, at der i olie- og gasproduktionen er potentiale til at reducere NO_x-udledningerne med mindst 60 % i forhold til det aktuelle niveau på mindst 0,25 NO_x pr. GJ.

- (25) En anden sektor, hvor udledningen er forblevet uændret efter indførelsen af NO_x-afgiften, er inden for produktion af ekspanderet ler (aktuelt 0,325 kg. NO_x pr. GJ). De danske myndigheder forklarer det ved, at produktionen af ekspanderet ler er langt mindre afhængig af energi end cementproduktionen, hvilket betyder, at sektorens NO_x-afgiftsbyrde er langt mindre. Selv efter afgiftsforøgelsen vil afgiftsbyrden under antagelsen af et uændret udledningsmønster udgøre 3 % af sektorens omsætning og 1 % af omsætningen, hvis der foretages reduktioner. De danske myndigheder går ud fra, at den tilgængelige reduktionsteknologi svarer til den, der er anvendt i cementindustrien, og at udledningen derfor kunne reduceres med helt op til 70 % (ned til 0,1 kg. NO_x pr. GJ).
- (26) For så vidt angår energileverandørerne, udledte de danske kraftvarmeværker i gennemsnit 0,034 kg NO_x pr. GJ i 2012, hvilket er betydeligt mindre end de sektorer, der er omhandlet i betragtning (23), (24) og (25). Kraftvarmeværket i Aalborg reducerede sine udledninger endnu mere, fra 0,031 kg NO_x pr. GJ i 2008 til 0,012 kg. NO_x pr. GJ i 2012. Dets NO_x-afgiftsbyrde blev anslået til at udgøre 0,54 % af omsætningen.
- (27) Oplysningerne vedrørende de forskellige sektorer beskrevet i betragtning (23) til (26) ovenfor underbygger konklusionen om, at cementindustrien skiller sig ud blandt sektorerne med høje udledninger pr. energienhed (dvs. cementproduktion, olie- og gasproduktion i Nordsøen og produktion af ekspanderet ler), både med hensyn til dens NO_x-afgiftsbyrde (som skyldes de relativt store udledninger pr. energienhed og sektorens energiintensitet) og med hensyn til det begrænsede potentiale for yderligere udledningsreduktioner.
- (28) For at tilpasse afgiftsfradraget til den forhøjede afgiftssats genanmeldte de danske myndigheder det i betragtning (6) og (7) nævnte afgiftsfradrag. Ifølge anmeldelsen forblev betingelse a) og b) uændrede. Afgiftsfradraget på 0,15 kg NO_x pr. GJ forblev også uændret for hvid cement. For grå cement blev afgiftsfradraget nedsat til 0,075 kg NO_x pr. GJ. Denne ændring skulle afspejle, at NO_x-udledningerne fra grå cement var faldet med 73 % i perioden 2006-2011, som det fremgår af tabel 1.
- (29) Under afventning af Kommissionens godkendelse har Danmark ændret afgiftsfradraget med henblik på at sikre, at Aalborg Portlands NO_x-afgiftsbeløb forbliver uændret på trods af den forhøjede NO_x-afgift. Dette blev gjort ved midlertidigt at reducere bundfradraget til 0,0312 kg NO_x pr. GJ⁶.
- (30) Under anmeldelsesproceduren har Danmark forpligtet sig til omgående at indføre de følgende to ændringer i loven om NO_x-afgiften:
- (a) For det første vil bestemmelsen om afgiftsfradraget, der var fastsat på grundlag af 2006-tærskler til sektoren for cementproduktion som reference, blive omformuleret som følger med henblik på at erstatte de to betingelser a) og b)

⁶ Det NO_x-afgiftsbeløb, der fremkommer ved at anvende den nye afgiftssats på 25 DKK pr. kg. NO_x på det midlertidige bundfradrag på 0,0312 kg. NO_x pr. GJ svarer til det beløb, der tidligere fremkom ved at anvende den tidligere afgiftssats på 5,2 DKK pr. kg. NO_x på det tidligere bundfradrag på 0,15 kg. NO_x pr. GJ.

"For virksomheder, der producerer cement, betales der fra og med den 1. januar 2011 alene afgift af den del af udledningen, der ligger højere end 0,15 kg NO_x/GJ, for udledning vedrørende fremstilling af grå cement dog 0,075 kg NO_x/GJ fra og med den 1. juli 2012."

- (b) For det andet vil afgiftsfradraget blive begrænset, så det højst kan udgøre 80 % af fradragets beregningsgrundlag.

2.4 Klagen

- (31) Klageren hævder, at NO_x-afgiften ikke medfører højere omkostninger for cementindustrien end for andre sektorer, hvorfor det ikke synes rimeligt alene at begunstige Aalborg Portland.
- (32) Desuden sætter klageren spørgsmålstegn ved, om Aalborg Portland virkelig ikke kan vælte afgiften over på sine kunder, og hævder, at der ikke er nogen konkrete beviser på omfattende handelseksponering. For det første var cementproduktion ikke opført på listen over sektorer, der anses for at være udsat for en betydelig risiko for CO₂-lækage, i bilag II til Kommissionens Retningslinjer for visse statsstøtteforanstaltninger som led i ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner efter 2012⁷ ("ETS-retningslinjerne"). For det andet bestrider klageren de danske myndigheders påstand om, at Aalborg Portlands markedsandele uden for Danmark er små, da Aalborg Portland faktisk er førende på verdensmarkedet for hvid cement. For det tredje hævder klageren, at Aalborg Portland kan vælte NO_x-omkostningerne over på priserne på den overskudsvarme, som virksomheden sælger til fjernvarmenettet til en pris, der er lavere end de øvrige leverandørers.

3. Vurdering

3.1 Statsstøtte

- (33) Kommissionen har vurderet, om den anmeldte ændring af NO_x-afgiftsfradragets retten er omfattet af forbuddet i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF").
- (34) Da NO_x-afgiftsfradragets retten alene begunstiger cementindustrien og indtil videre faktisk kun en enkelt virksomhed, udgør den en selektiv økonomisk fordel for en enkelt modtager. Desuden dækkes omkostningerne ved fradraget med statslige midler i form afståede skatteindtægter. I lyset af handelsstrømmene i cementbranchen mellem Danmark og andre lande vil afgiftsfradragets retten sandsynligvis påvirke handelen og konkurrencen. Den udgør derfor statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

3.2 Støttens lovlighed

- (35) Da afgiftsfradragets retten er defineret i kg NO_x pr. energienhed (GJ), vil en simpel forhøjelse af afgiftssatsen fra 5,2 til 25 DKK pr. kg NO_x automatisk bevirke, at

⁷ EUT C 158 af 5.6.2012, s. 4.

afgiftsfradragets økonomiske værdi vil stige⁸. Dette udgør i sig selv en ændring af støtten, som i henhold til artikel 1, litra c), og artikel 2, stk. 1, i procedurereglerne i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999⁹ skal anmeldes. Desuden har Danmark foretaget – og forpligtet sig til at foretage – de yderligere ændringer af fradragsretten, som er omhandlet ovenfor i betragtning (28) og (30).

- (36) Danmark har anmeldt ændringen af afgiftsfradragsretten og har udsat dens gennemførelse, indtil Kommissionen godkender den. Danmark har navnlig indført det midlertidige bundfradrag, der omhandles i betragtning (29), og som har en økonomisk værdi, der svarer til den støtte, der blev godkendt i den oprindelige afgørelse. Herved har Danmark overholdt artikel 108, stk. 3, i TEUF.

3.3 Forenelighed med det indre marked

- (37) Kommissionen har vurderet anmeldelsen i henhold til EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse¹⁰ og navnlig kapitel 4 vedrørende "Støtte i form af afgiftslempelser eller afgiftsfritagelser" ("miljøretningslinjerne"). Den finder, at ændringerne er i overensstemmelse med betingelserne i kapitel 4.

3.3.1 Miljøfordele

- (38) I henhold til punkt 151 i miljøretningslinjerne skal afgiftslempelser eller -fritagelser i det mindste indirekte bidrage til en forbedring af miljøbeskyttelsesniveauet uden at underminere det overordnede mål.
- (39) Ændringen af afgiftsfradraget vil sætte Danmark i stand til at hæve NO_x-afgiften fra 5,2 til 25 DKK pr. kg NO_x, hvilket forventes at medføre en reduktion af udledningerne på 11 mio. kg NO_x. Cementindustriens afgiftsfradrag bidrager derfor indirekte til et højere miljøbeskyttelsesniveau i alle sektorer.
- (40) I lyset af den anslåede NO_x-afgiftsbyrde for de forskellige NO_x-udledende sektorer, der er nævnt ovenfor i betragtning (23) til (26) kan det med rimelighed antages, at afgiftsforhøjelsen vil give de øvrige sektorer, som indtil videre ikke har reduceret deres NO_x-udledninger væsentligt, incitament til at optrappe indsatsen. Det gælder især sektoren for produktion af ekspanderet ler, hvis NO_x-omkostninger vil udgøre næsten 3 % af omsætningen, hvis den ikke ændrer sit udledningsmønster. Selv om NO_x-afgiftsbyrden er langt mindre for olie- og gasproduktionen i Nordsøen, kan det ikke udelukkes, at afgiftsforhøjelsen vil tilskynde sektoren til at optrappe reduktionsindsatsen (enten i sig selv eller i kombination med andre faktorer).

⁸ Før forhøjelsen af afgiftssatsen var den økonomiske værdi af afgiftsfradragsretten i forhold til den anvendte energi $5,2 \text{ DKK/kg NO}_x * 0,15 \text{ kg NO}_x/\text{GJ} = 0,78 \text{ DKK/GJ}$. Efter forhøjelsen af afgiftssatsen er den økonomiske værdi af den uændrede afgiftsfradragsret i forhold til den anvendte energi $25 \text{ DKK/kg NO}_x * 0,15 \text{ kg NO}_x/\text{GJ} = 3,75 \text{ DKK/GJ}$.

⁹ Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 734/2013 af 22. juli 2013 om ændring af forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 204 af 31.7.2013, s. 15).

¹⁰ EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1.

- (41) Kommissionen konstaterer, at den danske cementindustri i løbet af de seneste år har reduceret sine NO_x-udledninger betydeligt, nemlig til [...] kg NO_x pr. GJ for hvid cement og til [...] kg NO_x pr. GJ for grå cement (se tabel 1). Den konstaterer også, at ændringen af bundfradraget bevirker, at tærsklen for hvid cement fastholdes på 0,15 kg NO_x pr. GJ, mens tærsklen for grå cement nedsættes til 0,075 kg NO_x pr. GJ. Cementindustrien vil således fortsat delvist skulle betale NO_x-afgift og vil have incitament til at gennemføre yderligere tiltag for at reducere udledningerne. Kommissionen finder derfor, at ændringen af afgiftsfradraget ikke underminerer det overordnede mål om at reducere NO_x-udledningerne.

3.3.2 Afgiftslempelser, der er højere end det harmoniserede EU-minimum og andre lempelser

- (42) I lyset af punkt 153 i miljøretningslinjerne, og da beskatningen af NO_x-udledningerne ikke er harmoniseret på EU-plan, har Kommissionen måttet foretage en ganske detaljeret analyse af nødvendigheden og proportionaliteten af ændringen.

3.3.3 Støttens nødvendighed

- (43) For at være nødvendig skal støtte i form af miljøafgiftslempelser eller -fritagelser opfylde de tre kumulative betingelser i punkt 158 i miljøretningslinjerne.

(1) Objektive og klare kriterier

- (44) I henhold til punkt 158, litra a), i miljøretningslinjerne skal valget af modtagere tage udgangspunkt i objektive og klare kriterier, og støtten skal i princippet ydes på samme måde til alle konkurrenter i samme sektor/på samme relevante markeder, hvis de er i samme faktiske situation.
- (45) Danmark har forpligtet sig til at indføre en ændring af loven om NO_x-afgift, der vil medføre, at hele sektoren for cementproduktion vil få afgiftsfradraget. Det omfatter ikke blot Aalborg Portland, men også potentielle nye markedsaktører.
- (46) Loven vil indeholde en klar definition af, hvilken økonomisk sektor afgiftsfradraget vil komme til gode. Således er kriterierne for at vælge modtagerne klare.
- (47) Kriterierne for valg af modtagere er også objektive, da afgiftsfradraget kommer en hel sektor til gode. Ordlyden af ændringen af loven om NO_x-afgiften sikrer, at Aalborg Portlands potentielle konkurrenter også vil kunne opnå afgiftsfradraget, hvis de beslutter at etablere cementproduktion i Danmark.
- (48) For så vidt angår valget af sektoren for cementproduktion frem for andre økonomiske sektorer, finder Kommissionen det både objektivt og ikkediskriminerende. De andre økonomiske sektorer, der primært berøres af NO_x-afgiften, synes ikke at være i samme faktuelle situation som sektoren for cementproduktion.

- (49) For det første er cementproduktion en energiintensiv aktivitet og påvirkes derfor i højere grad af NO_x-afgiftsforhøjelsen, end de andre sektorer, der omhandles i betragtning (24) til (26). Selv om den danske cementindustri har reduceret sine NO_x-udledninger pr. energienhed, jf. tabel 1, er dens NO_x-afgiftsbyrde (som skyldes dens energiforbrug og dens udledninger pr. energienhed) stadig betragtelig. Under antagelse af et uændret udledningsmønster og uden afgiftsfradraget ville Aalborg Portlands NO_x-afgiftsbyrde efter afgiftsforhøjelsen udgøre 3,64 % af omsætningen. De andre NO_x-udledende sektorer har enten en lavere NO_x-udledning pr. energienhed (f.eks. betydeligt lavere for kraftvarmeværker), eller, hvis disse andre sektorer har en højere NO_x-udledning pr. energienhed end udledningen i cementindustrien, et lavere energiforbrug og lavere energiomkostninger i forhold til deres produktionsomkostninger. Det betyder, at den del af deres afgiftsbyrde, der skyldes NO_x-afgiften, vil være lavere, nemlig 0,2 % for olie- og gasproduktionen i Nordsøen og 0,5 % for kraftvarmeværket i Aalborg¹¹. Afgiftsbyrden er større for sektoren for produktion af ekspanderet ler (3 %), hvilket dog stadig er mindre end i cementindustrien.
- (50) For det andet, og hvad vigtigere er, adskiller den danske cementproduktion sig fra de øvrige sektorer med høje NO_x-udledninger pr. energienhed, idet den allerede har foretaget betragtelige reduktioner og har et lavere potentiale til at reducere sine udledninger yderligere. Sammenlignet med reduktionspotentialet i cementindustrien (ca. 30 %) er potentialet på baggrund af den teknologi, der allerede er anvendt i andre sektorer, større i både sektoren for olieproduktion og for produktion af ekspanderet ler (over 60 %). Sektoren for produktion af ekspanderet ler har faktisk mulighed for at reducere sin afgiftsbyrde (efter en ændring af sit udledningsmønster) til blot 1 % af omsætningen, hvorimod Aalborg Portlands omkostninger under samme omstændigheder stadig ville udgøre 3,15 % af omsætningen (og stadig 1,14 % med afgiftsfradraget).

(2) Betydelig stigning i produktionsomkostningerne

- (51) I henhold til punkt 158, litra b), i miljøretningslinjerne skal miljøafgiften uden lempelser føre til en betydelig stigning i støttemodtagerens produktionsomkostninger.
- (52) I sin oprindelige afgørelse (betragtning 61 ff.) fandt Kommissionen, at indførelsen af en NO_x-afgift på 5,0 DKK pr. kg NO_x i 2010 (som blev forhøjet til 5,2 DKK pr. kg NO_x i 2012) kunne medføre en betydelig stigning i støttemodtagerens produktionsomkostninger. Denne konklusion hvilede overvejende på en analogi til spørgsmålet om, hvorvidt en virksomhed er energiintensiv. For så vidt angår energibeskatning, antages en virksomhed at opfylde kriteriet vedrørende en betydelig stigning i produktionsomkostningerne, hvis den er energiintensiv, dvs. hvis den i henhold til definitionen i artikel 17, stk. 1, litra a), i energibeskatningsdirektivet har energi- og elomkostninger svarende til mere end 3 % af produktionsomkostningerne. Da den oprindelige NO_x-afgift uden afgiftsfradraget ville have udgjort henholdsvis [...] og [...] af produktionsomkostningerne for hvid og grå cement, ville afgiftsbyrden have haft en virkning svarende til den, der er udslagsgivende, når det drejer sig om energiintensitet.

¹¹ I den forbindelse konstaterer Kommissionen, at kraftvarmeværker til en vis grad har mulighed for at vælte NO_x-omkostningerne over på varmepriserne, se ovenstående betragtning (17), mens producenterne af overskudsvarme (f.eks. Aalborg Portland) ikke har den mulighed, se betragtning (18).

- (53) Afgiftsforhøjelsen vil medføre en næsten fem gange så høj afgift, men Aalborg Portland har de seneste år haft held til at reducere sine NO_x-udledninger pr. energienhed. Spørgsmålet er derfor, om den fulde afgiftsbyrde i betydelig grad vil påvirke virksomhedens produktionsomkostninger.
- (54) Uden afgiftsfradragretten ville NO_x-afgiftsbyrden svare til [...] af Aalborg Portlands samlede produktionsomkostninger ([...] af produktionsomkostningerne for grå cement og [...] af produktionsomkostningerne for hvid cement). Den nye afgift ville derfor have medført en betydelig stigning i Aalborg Portlands produktionsomkostninger, hvis virksomheden ikke havde fået afgiftsfradragretten.
- (3) Ingen mulighed for at vælte stigningerne i produktionsomkostninger over på forbrugerne
- (55) I henhold til punkt 158, litra c), i miljøretningslinjerne må det ikke være muligt for støttemodtageren at vælte den betydelige stigning i produktionsomkostningerne over på forbrugerne, uden at det fører til betydelig salgsnedgang.
- (56) I sin oprindelige afgørelse (betragtning 63 ff.) fandt Kommissionen, at det var blevet tilstrækkeligt dokumenteret, at støttemodtageren ikke havde mulighed for at vælte nogen af de betydelige stigninger i produktionsomkostninger over på forbrugerne. Denne konklusion tog navnlig udgangspunkt i den danske cementproduktions høje handelseksponering på et godt stykke over den tærskel på 10 %, der tyder på en risiko for tab af konkurrenceevne¹², i det faktum, at støttemodtageren kun havde små markedsandele på markeder uden for Danmark ("[...]") og i den tilsyneladende negative korrelation mellem markedsandele og priser på det danske marked for cement (som sandsynliggjorde, at prisstigninger ville medføre tab af markedsandele). Desuden blev det forventet, at støttemodtagerens produktionsomkostninger ville stige uafhængigt af NO_x-afgiften, så det forekom usandsynligt, at hele afgiften kunne væltes over på forbrugeren
- (57) Denne situation har ikke ændret sig. Cementproduktion er stadig et segment med skarp konkurrence, hvor det er vanskeligt for en producent at hæve priserne betydeligt, uden at det medfører salgsnedgang. Den danske cementproduktions handelseksponering er, som det fremgår af tabel 2, fortsat høj og er faktisk steget en smule siden den oprindelige afgørelse. Mens den var på 41 % i 2009 (grå cement: [...], hvid cement: [...]), var den på 51 % i 2011 (grå cement: [...]; hvid cement: [...]).
- (58) Som beskrevet ovenfor i betragtning (12) og (13), er den danske cementindustri markedsandele samtidig [...]. De er stadig meget lave på markeder uden for Danmark. I 2010 og 2011 tegnede Danmark sig for [...] af den globale cementproduktion, og danske virksomheders andele af USA's, Tysklands og Det Forenede Kongeriges markeder for

¹² Tærsklen tager udgangspunkt i en analogi til artikel 10a, stk. 15, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT L 140 af 5.6.2009, s. 63).

hvid cement, som næsten er en ren eksportvare, var på under [...]. På det danske cementmarked har den indenlandske industris markedsandel været nedadgående siden 2005 og var på [...] i 2011.

- (59) I modsætning til hvad klageren påstår, modsiges denne vurdering ikke af, at cementproduktionen ikke blev opfattet som en støtteberettiget sektor i ETS-retningslinjerne. Listen over støtteberettigede sektorer i ETS-retningslinjerne blev opstillet i forbindelse med disse retningslinjer med henblik på at bestemme den risiko for kulstoflækage, der skyldes indirekte udledninger fra ETS, og kan ikke anvendes direkte i forbindelse med en afgiftsfritagelse fra en national miljøafgift såsom NO_x-afgiften. Desuden konkluderede Kommissionen allerede i sin oprindelige afgørelse, at Aalborg Portland ikke kunne vælte sine omkostninger ved NO_x-afgiften over på forbrugerne.
- (60) Klageren fremsatte også den påstand, at Aalborg Portland, som sælger overskudsvarme til fjernvarmenettet til en lav pris, nemt kunne vælte de ekstra NO_x-omkostninger over på varmepriserne. Det er korrekt, at Aalborg Portland kan udbyde overskudsvarme til en lavere pris end andre virksomheder, som leverer varme til fjernvarmenettet.
- (61) Den nuværende støttemodtager leverer imidlertid overskudsvarme til fjernvarmenettet på grundlag af en kontrakt, hvori det udelukkes, at omkostninger til brændsel og afgifter knyttet til afbrænding af brændsel kan væltes over på aftageren. Ifølge de danske myndigheder beregnes prisen på overskudsvarme derimod på en måde, så det kun er en del af investerings-, drifts- og vedligeholdelsesomkostningerne, der dækkes. Faktisk tillader prissætningsreglerne alene, at afgifter, der er specifikt knyttet til varmforsyning, kan væltes over på aftageren. Den generelle holdning er derfor, at overskudsvarme, som produceres som et biprodukt til andre processer, ikke kræver forbrug af brændsel, og derfor heller ikke er knyttet til NO_x-afgiften. Aalborg Portlands medkontrahent er således i stand til at modsætte sig, at omkostningerne ved NO_x-afgiften væltes over på salgsprisen og har også gjort det indtil nu. Denne holdning vil sandsynligvis blive understøttet af prismyndighederne, da der indtil videre ikke har været tilfælde, hvor priserne på overskudsvarme fra industriproduktionen har indbefattet omkostningerne til brændsel. Selv om Aalborg Portland kan afsætte sin overskudsvarme til en billigere pris end andre, er virksomhedens forhandlingsposition dog stadig svag, da fjernvarmenettet er dens eneste aftager af overskudsvarme. Således kan Aalborg Portland på grund af de aktuelle kontraktmæssige aftaler med sin eneste kunde ikke overvælte NO_x-afgiften, og det er usandsynligt, at det vil blive muligt i fremtiden.
- (62) Kommissionen bemærker, at Danmark har givet tilsagn om at nedsætte afgiftsfradraget, hvis støttemodtageren mod al forventning skulle kunne vælte dele af NO_x-afgiften over på priserne på den industrielle overskudsvarme.
- (63) Under alle omstændigheder finder Kommissionen, at det ikke er muligt for støttemodtageren at vælte en betydelig stigning i produktionsomkostningerne over på aftageren.

3.3.4 Støttens proportionalitet

- (64) Støtte i form af afgiftslempelser eller fritagelser er proportionel, hvis modtageren, jf. punkt 159, litra b), i miljøretningslinjerne, betaler mindst 20 % af den nationale afgift.
- (65) Danmark har forpligtet sig til at gennemføre en ændring af loven om NO_x afgiften, så afgiftsfradraget højst kan udgøre 80 % af fradragets beregningsgrundlag. Det ville sikre, at Aalborg Portland betaler mindst 20 % af NO_x-afgiften.

3.3.5 Konklusion

- (66) Ændringen af NO_x-afgiftsfradragets retten for cementindustrien opfylder alle betingelserne i kapitel 4 i EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse.

4. Konklusion

Kommissionen har i overensstemmelse hermed besluttet, at den anmeldte støtteforanstaltning er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Såfremt dette brev indeholder fortrolige oplysninger, som ikke bør videregives til tredjemand, bedes De senest 15 arbejdsdage efter modtagelsen underrette Kommissionen herom. Har Kommissionen ikke inden udløbet af denne frist modtaget en begrundet anmodning om fortrolig behandling, vil den gå ud fra, at De er indforstået med, at oplysningerne videregives til tredjemand, og at brevets fulde ordlyd offentliggøres på det autentiske sprog på følgende websted:

<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Deres anmodning bør sendes med anbefalet brev eller fax til:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Konkurrence
Registreringskontoret for Statsstøtte
1049 Bruxelles
Belgien
Fax: +32 2 296 12 42

Med venlig hilsen
På Kommissionens vegne

Joaquín ALMUNIA
Næstformand