

ÁLLAMI TÁMOGATÁS – DÁNIA**C 41/2006 (ex N 318/a/2004) sz. állami támogatás – a kvóták által szabályozott ipari tüzelőanyag-felhasználásra kivetett CO₂-adó visszatérítése****Felhívás észrevételek benyújtására az EK-Szerződés 88. cikkének (2) bekezdése értelmében**

(2006/C 274/03)

(EGT vonatkozású szöveg)

A Bizottság 2006. szeptember 26-i levelében – amelynek hiteles nyelvű másolata ennek az összefoglalónak a végén található – értesítette Dániát az EK-Szerződés 88. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás megindítására vonatkozó határozatáról a fent említett támogatással kapcsolatosan.

A kérdéses támogatási intézkedésre vonatkozóan, amellyel szemben a Bizottság eljárást kezdeményez, az érdekelt felek az ezen összefoglaló és az azt követő levél közzétételét követő egy hónapon belül nyújthatják be észrevételeiket, az alábbi címre:

European Commission (Európai Bizottság)
Directorate-General for Competition (Versenypolitikai Főigazgatóság)
State Aid Registry (Állami Támogatások Hivatala)
Rue de la Loi/Wetstraat, 200
B-1049 Brussels (Brüsszel)
Fax szám: (32-2) 296 12 42

Ezeket az észrevételeket megküldik Dániának. Az észrevételeket benyújtó érdekelt felek írásban, kérésüket megindokolva kérhetik adataik bizalmas kezelését.

A DÁNIÁNAK CÍMZETT LEVÉL ÉRDEMI ÖSSZEFOGLALÁSA**1. LEÍRÁS**

Dániában 1992-ben vezették be a CO₂-kibocsátás után fizetendő adót, melyet az energiatermékekre és a villamos energiára vetettek ki. A Bizottság a szolgáltatási szektor egyes részein kívül működő, HÉA-köteles tevékenységet folytató vállalatok esetében korábban már határozott a dán CO₂-adó alóli mentességről (NN 75/2004 sz. ügy), mivel a kedvezményezettek a visszatérítést követően az energiaadó-irányelvben (2003/96/EK) meghatározott közösségi minimális adószintet meghaladó adót fizettek. A Bizottság több határozatában további csökkentést hagyott jóvá „az összetett eljárásokra” vonatkozóan, legutóbb az N 317/A/2004 sz. állami támogatási ügyben. Ezen túlmenően a Bizottság az N 540/2002 sz. állami támogatási ügyben hozott határozatában legutóbb jóváhagyta a nagy energiafogyasztású vállalatok önkéntes energiatakarékossági megállapodásaira épülő, és a CO₂-adó további csökkentését engedélyező rendszert.

2005. január 1-én hatályba lépett az EU kibocsátáskereskedelmi rendszere (EU ETS), összhangban a 2003/87/EK irányelvvel. Következésképpen az irányelv hatálya alá tartozó létesítmény működtetőjének rendelkeznie kell üvegházhatású gáz kibocsátására vonatkozó engedéllyel. Az engedélyeket az üzemeltetőnek vagy ingyenesen osztják ki minden egyes kereskedelmi időszak elején, vagy az üzemeltető aukciókon és/vagy a piacon vásárolja meg. A 2005 januárjában kezdődött első kereskedelmi idő-

szakban a tagállamoknak biztosítaniuk kellett, hogy az engedélyek legalább 95 %-át ingyenesen osztják ki. Dánia amellet döntött, hogy az egységek maradék 5 %-át nyílt aukciók keretében bocsátja árverésre. A bejelentett programban a dán hatóságok azt javasolják, hogy az EU ETS irányelv hatálya alá tartozó, nagy energiafogyasztású vállalatokat tüzelőanyag-fogyasztásuk tekintetében teljes mértékben mentesítsék a CO₂-adó alól. Az EU ETS irányelv hatálya alá tartozó más vállalatok a minimális adószint 50 %-ának megfelelő CO₂-adót fizetnének. Az intézkedésre visszavehető éves szintű adóbevétel-kiesés a becslések szerint 4 millió euro körül mozog. A program nem határozott időtartamú, de a dán hatóságok vállalták, hogy a programot 10 év után ismét bejelentik a Bizottságnak.

2. ELŐZETES ÉRTÉKELÉS ÉS A BIZOTTSÁG AGGÁLYAI**2.1 Az EK-Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti támogatás fennállása**

A bejelentett adómentesítés a kedvezményezettek számára olyan gazdasági előnyt jelent, amely révén mentesülnek az amúgy működési költségvetéseikből fedezett költségek alól. Mivel a „rendszer jellegének és általános felépítésének”⁽¹⁾ meghatározása alapján kétségesnek tűnik, hogy az adócsökkentés ez alapján igazolható lenne, és mivel úgy tűnik, hogy a 87. cikk (1) bekezdésében foglalt idevágó kritériumok teljesülnek, a Bizottság ebben a szakaszban úgy véli, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősül.

⁽¹⁾ Ezt a meghatározást a Európai Bíróság joggyakorlata vezette be, melyet megerősített többek között a C-88/03 Portugál Köztársaság kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (2006. szeptember 6-i ítélet), és a Bizottság 1998. december 10-i, az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló közleményében fogadta el, HL C 384., 1998.12.10., 3. o.

2.2 A támogatás közös piaccal való összeegyeztethetősége

A dán hatóságok úgy érvelnek, hogy az EU ETS engedélyezi az energiaadó-irányelv 17. cikkének (4) bekezdése szerinti adócsökkentéseket, mivel ezek eredményeként a környezetvédelmi célkitűzések olyan mértékben valósulnak meg, amely nagyjából egyenértékű azzal, amelyet a közösségi minimum adómértékek betartásával el lehetett volna érni. Tekintettel egyrészt a közösségi minimum adómértékekre, másrészt a CO₂-kvóták magasabb piaci árára, a dán hatóságok álláspontja szerint a kvóta-rendelet alkalmazása jóval hatékonyabban ösztönzi a kibocsátások csökkentését, szemben a minimum adómértékek alkalmazásával. Mivel a dán hatóságok által a 2005–2007-re szóló nemzeti kiosztási tervben meghatározott kvóták 7,1 %-kal a szokásos működésre vonatkozó előrejelzések alatt voltak – ideértve a CO₂-kibocsátások adókkal és megállapodásokkal történő szabályozását –, a dán hatóságok szerint a CO₂-kvóták alkalmazása a minimum adómértékekkel szemben jobban javítja a környezetvédelmi eredményeket.

A dán hatóságok továbbá úgy érvelnek, hogy létezik jogalap a bejelentett állami támogatás engedélyezésére – vagy a környezetvédelmi támogatásokra vonatkozó iránymutatások, vagy pedig a Szerződés általános szabályai alapján – mivel az energiaadó-irányelv adózásra, valamint az EU ETS irányelv kvótákra irányuló kettős szabályozása nem költséghatékony, és az érintett vállalkozásokra kettős terhet ró. A dán hatóságok szerint a vállalatok azon költségeit, amelyek a kvóták használatából származnak, ugyanolyan tehernek kell tekinteni, mintha a vállalat az energiafogyasztása után adózna. A dán hatóságok szerint az adókra és a kvótákra épülő kettős szabályozás nem hatékony és torzítja a versenyt, mivel nem a CO₂ további csökkentését, hanem egyedül a vállalatok költségeinek növelését eredményezi. A dán hatóságok további érvelése szerint a bejelentett intézkedés összhangban áll a 2002-ben az energiaadó-irányelvről szóló tárgyalások keretében tett politikai állásfoglalásokkal.

A Bizottság kétségbe vonja, hogy a dán hatóságok által javasolt mentesítések jóváhagyhatók a környezetvédelmi támogatásokra vonatkozó iránymutatások alapján. Az 51.1(b) pont nem alkalmazható, mivel a cégek által a tervezett program szerint fizetendő adó az energiaadó-irányelvben meghatározott minimális szint alatt lenne. Úgy tűnik, nem teljesülnek az 51.1(a) pontban foglalt követelmények sem, mivel a támogatásban részesülő vállalkozások önkéntes alapon nem vállalnának kötelezettségeket, vagy nem kötnének megállapodásokat.

A Bizottság kétségbe vonja továbbá, hogy az EK-Szerződés 87. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján engedélyezhetők a tervezett mentesítések, melyeket a „kettős terhelés” kiiktatásának szükségességével indokolnak. Még ha bizonyítható is a „kettős terhelés” megléte, a Bizottság előtt ebben a szakaszban nem egyértelmű, hogy ez milyen hatással járna az elemzésre, és mennyiben igazolná a CO₂-adó alóli mentességet az állami támogatásokra vonatkozó szabályok keretében. A Bizottság aggályai különösen a következőkre irányulnak:

- Az energiaadó-irányelv és az ETS a közösségi jog két különálló eszköze. Bár részben mindkettő ugyanazt a szakpolitikai célt szolgálja, nevezetesen a CO₂-kibocsátás extern költségeinek internalizálását, eltérő célkitűzéseket is követnek. Ez különösen igaz a minimum adószintekre, melyek elsősorban a belső piac zavartalan működését célozzák. Az energiaadó-

irányelvnek való megfelelés érdekében ugyanakkor a tagállamok saját belátásuk szerint különböző adókat vehetnek ki, például CO₂-adókat, amelyeknek céljai megegyezhetnek az ETS-ben foglaltakkal. Az idevágó megközelítések nemzeteként eltérőek, és csak néhány tagállamban követik azt a gyakorlatot, hogy a minimum adószintben foglalt adók részben CO₂-adó formáját öltik. Az olyan esetekben, amikor CO₂-adót vetnek ki az energiaadó-irányelvben meghatározott minimum adómértéknek való megfelelés érdekében – úgy tűnik, hogy Dániában ez a helyzet –, az ilyen adó alóli mentesítés torzítaná a versenyt a belső piacon, mivel olyan területen fokozná az adódifferenciálást, amelyen adóharmonizálást hajtottak végre közösségi szinten, különösen a célból, hogy biztosítsák a belső piac megfelelő működését és egyenlő versenyfeltételeket a piaci szereplők számára.

- A Bizottság úgy véli továbbá, hogy figyelembe kell venni a „szennyező fizet” elvet olyan esetekben, amikor a környezetvédelem területén nyújtanak állami támogatást. Valószínű, hogy az EU ETS-ben részes valamennyi vállalat CO₂-adó alóli mentesítése nem indokolható, mivel az olyan vállalatok mentesítése, amelyek ingyenesen jutottak hozzá kibocsátási egységekhez, ütközhet a „szennyező fizet” elvvel. Másrészt az olyan vállalatok CO₂-adó alóli mentesítése, amelyek a kvótát meghaladó szennyezésük fedezésére pótlólagos kibocsátási egységeket vásárolnak, ellentmondhat a környezetvédelmi logikának – mivel a mentesítés arra irányulhat, hogy olyan szereplőket hoz előnyös helyzetbe, amelyek nem eszközöltek beruházásokat, és nem csökkentették, sőt növelték kibocsátásukat.

A Bizottságnak továbbá meg kell vizsgálnia, hogy a dán hatóságok által említett „kettős terhelés” valójában milyen mértékű. A Bizottságnak meg kell vizsgálnia továbbá annak a lehetőségét is, hogy a vállalkozások a kibocsátásuk után a CO₂-adónál magasabb költségeket viselnek, ami „kettős terhelés”-hez vezethet olyan esetekben, amikor a kibocsátási egységek megvásárlása mellett egyidőben ugyanazért a kibocsátásért CO₂-adót fizetnek. Másrészt olyan esetekben, amikor a kibocsátási egységeket ingyenesen osztották ki, és a kibocsátást nem terheli adó, előfordulhat, hogy nem tartják be a „szennyező fizet” elvet. Összehasonlítva az EU ETS-ben részt vevő és részt nem vevő vállalatokra nehezedő teljes pénzügyi terhet, figyelembe kell venni, hogy a tagállamok határozzák meg a kibocsátási kvóták összegét, és az első kereskedelmi időszakban a kibocsátási egységek legalább 95 %-át kellett ingyenesen a vállalkozások rendelkezésére bocsátaniuk.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az EU ETS célja a CO₂-kibocsátás csökkentése azáltal, hogy a résztvevő vállalatoknak gazdasági ösztönzést kínál a kibocsátás csökkentésére a teljes kibocsátás felső határának korlátozásával. Ennek értékelése céljából, hogy valóban fennáll-e a párhuzamos CO₂-adózás miatt a „kettős terhelés”, a Bizottságnak részletesen elemeznie kell az EU ETS dániai alkalmazásának pénzügyi hatásait, figyelembe véve pl. a dán költségvetés adóbevételeit és a dán vállalatok által viselt terheket, melyek a kibocsátási egységek árveréséből származnak Dániában. Ebben az összefüggésben a Bizottságnak további információkra van szüksége a dán hatóságok által kilátásba helyezett lehetséges mechanizmusokról annak érdekében, hogy megállapíthassa a „kettős terhelés” meglétét, és

meghatározhatja minden egyes vállalatra annak összegét, valamint biztosíthatja, hogy a bejelentett adómentességek keretében csak azok a vállalatok mentesülhetnek a terhek alól, amelyek ténylegesen – vagy legalábbis részben – ilyen terhet viselnek.

A Bizottság továbbá elemezni fogja, hogy a tervezett adócsökkentés összeegyeztethető-e az energiaadó-irányelv 17. cikkével, és emiatt felkéri Dániát, hogy a már benyújtott információkkal kapcsolatban tegye meg a kiegészítéseket.

A LEVÉL SZÖVEGE

„Kommissionen skal herved meddele Danmark, at den efter at have undersøgt de danske myndigheders oplysninger om ovennævnte støtteforanstaltning har besluttet at indlede proceduren efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2.

1. PROCEDURE

- (1) Ved brev af 20. juli 2004, der blev registreret hos Kommissionen den 22. juli 2004 (SG/2004/A/7988), anmeldte de danske myndigheder ovennævnte foranstaltning til Kommissionen.
- (2) Ved brev af 13. september 2004 og 14. december 2004 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger, som blev fremsendt ved brev af 14. oktober 2004 og 15. marts 2005, der blev registreret henholdsvis den 18. oktober 2004 (COMP/2004/A/37970) og den 15. marts 2005 (SG/2005/A/2724).
- (3) Efter et møde med Generaldirektoratet for Konkurrence og Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunionen den 27. april 2005 anmodede de danske myndigheder ved brev af 12. maj 2005, der blev registreret den 17. maj 2005 (COMP/2005/A/33975), om mere tid til at supplere deres anmeldelse.
- (4) Efter nogle få ændringer⁽²⁾ af foranstaltningen blev sagen drøftet yderligere på møder mellem repræsentanter for Kommissionen og de danske myndigheder den 12. oktober 2005, den 15. december 2005 og den 21. februar 2006.
- (5) Ved brev af 10. juli 2006, der blev registreret den 11. juli 2006 (COMP/2006/A/35577), meddelte de danske myndigheder Kommissionen, at de betragtede anmeldelsen som fuldstændig og anmodede den om at fortsætte den foreløbige undersøgelse af foranstaltningen i den form, den var blevet fremlagt på mødet den 12. oktober 2005.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

2.1. Den anmeldte ordnings baggrund og formål

- (6) I 1992 blev der i Danmark indført en CO₂-afgift, som pålægges energiprodukter og elektricitet. Afgiften er en

forbrugsafgift, som for øjeblikket andrager 90 DKK pr. ton udledt CO₂.

- (7) Husholdningerne og visse dele af servicesektoren betaler fuld afgift, men der anvendes en lavere sats for alle andre momsregistrerede virksomheder. Kommissionen godkendte ved sin beslutning i sag NN 75/2004 denne såkaldte virksomhedssats⁽³⁾, fordi støttemodtagerne efter godtgørelsen betalte en afgift, som oversteg EU's minimumsafgiftssatser, der er fastsat i Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet⁽⁴⁾ (i det følgende benævnt »energibeskatningsdirektivet«).
- (8) I forbindelse med energi, der anvendes i visse »tunge processer«, får virksomhederne en yderligere nedsættelse af den generelle virksomhedssats. »Tunge processer« defineres som produktionsprocesser, hvor en CO₂-afgift på 50 DKK pr. ton CO₂ belaster virksomheden med mere end 3 % af værditilvæksten og med mere end 1 % af produktionens værdi. Begge kriterier skal være opfyldt. En liste over processer, der betragtes som »tunge processer«, er vedføjet som bilag til loven om CO₂-afgiften og ajourføres regelmæssigt. Efter ajourføringer af listen er godtgørelsen for »tunge processer« blevet godkendt af Kommissionen i flere beslutninger, senest i statsstøttesag N 317/A/2004⁽⁵⁾.
- (9) En række energiintensive virksomheder har indgået frivillige energispæreaftaler med den danske regering. Hvis de når de mål, der er fastsat i disse aftaler, får de som kompensation en yderligere nedsættelse af CO₂-afgiften. Ordningen med frivillige aftaler blev senest godkendt af Kommissionen i beslutningen om statsstøttesag N 540/2002⁽⁶⁾.
- (10) Som nævnt ovenfor er der fastsat minimumsafgiftssatser for forbruget af energiprodukter og elektricitet. I henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF⁽⁷⁾ (i det følgende benævnt »kvotedirektivet«) trådte EU's ordning for handel med emissionskvoter (i det følgende benævnt »EU's kvotesystem«) i kraft den 1. januar 2005. Som følge heraf skal den, der driver et anlæg, som er omfattet af dette direktiv (driftslederen), returnere kvoter for sine drivhusgasemissioner. Driftslederen tildeles enten disse kvoter gratis ved begyndelsen af hver kvoteperiode eller køber dem på auktioner og/eller på markedet. I den første kvoteperiode, der blev indledt i januar 2005 og varer indtil december 2007, var medlemsstaterne forpligtede til at tildele mindst 95 % af kvoterne gratis⁽⁸⁾. Danmark valgte at bortauktionere de resterende 5 % ved åbne auktioner.

⁽²⁾ EUT C 275 af 8.11.2005, s. 4.

⁽³⁾ EUT L 283 af 31.10.2003, s. 51.

⁽⁴⁾ EUT C 226 af 15.9.2005, s. 6.

⁽⁵⁾ EUT C 78 af 1.4.2003, s. 3.

⁽⁶⁾ EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32.

⁽⁷⁾ I den anden kvoteperiode under EU's emissionskvotesystem, som starter i 2008, er medlemsstaterne forpligtede til at tildele mindst 90 % af kvoterne gratis. Danmark har endnu ikke meddelt Kommissionen, om den vil anvende muligheden for at afsætte de resterende 10 % ved auktion fuldt eller delvist.

⁽⁸⁾ De danske myndigheder sikrede, at det kun var energiintensive virksomheder, der kunne få fuld afgiftsgodtgørelse, mens andre støttemodtagere skulle betale 50 % af EU's minimumsafgiftssatser.

- (11) Ved den anmeldte ordning foreslår de danske myndigheder, at energiintensive virksomheder⁽⁹⁾, der er omfattet af EU's kvotesystem, fritages helt for CO₂-afgiften (ved godtgørelse). Andre virksomheder, der er omfattet af EU's kvotesystem, betaler en CO₂-afgift svarende til 50 % af minimumsafgiftssatserne. De danske myndigheder er dog af den opfattelse, at alle virksomheder, der for øjeblikket er omfattet af EU's kvotesystem, er energiintensive som defineret i energibeskatningsdirektivet, og at brændselsforbruget i hele den industriproces, der er omfattet af EU's kvotesystem, derfor vil være berettiget til fuld godtgørelse af CO₂-afgiften, hvis den anmeldte foranstaltning godkendes.
- (12) Den anmeldte fritagelse gælder kun for brændselsforbruget (mineralolieprodukter, gas og kul) inden for industriaktiviteter, der er omfattet af EU's kvotesystem. Den omfatter

ikke el- og varmemeforbrug og vedrører heller ikke brændsel, der anvendes til rumopvarmning og varmt vand.

2.2. Retsgrundlag

- (13) Retsgrundlaget for de foreslåede fritagelser er lov nr. 464 af 9. juni 2004.

2.3. Begunstigede

- (14) Brændselsforbruget i forbindelse med alle industriaktiviteter (både tunge og lette processer), der er omfattet af kvotedirektivet, bortset fra el- og varmeproduktion, foreslås helt eller delvis fritaget for CO₂-afgift, som beskrevet ovenfor. I Danmark betyder dette, at følgende processer fritages:

| NACE kode | Industri | NACE kode | Industri |
|-----------|--|-----------|--|
| 11210 | Gartnerier | 241200 | Fremstilling af farvestoffer og pigmenter |
| 144000 | Saltudvinding | 241400 | Fremstilling af andre organiske basiskemikalier |
| 145000 | Anden råstofudvinding | 241500 | Fremstilling af gødningsstoffer og nitrogenprodukter |
| 151110 | Svineslagterier | 242000 | Fremstilling af pesticider og andre agrokemiske produkter |
| 151140 | Destruktionsanstalter og benmelsfabrikker | 244100 | Fremstilling af farmaceutiske råvarer |
| 151310 | Fremstilling af færdigretter | 244200 | Medicinalvarefabrikker |
| 152030 | Fiskemelsfabrikker | 245120 | Fremstilling af voks samt pudse- og rensningsmidler |
| 154200 | Fremstilling af raffinerede olier og fedtstoffer | 246600 | Fremstilling af andre kemiske produkter |
| 155120 | Mælkekondenseringsfabrikker | 251300 | Fremstilling af andre gummiprodukter |
| 157110 | Fremstilling af færdige foderblandinger til landbrugsdyr | 261300 | Fremstilling af flasker, drikkeglas m.v. |
| 157200 | Fremstilling af færdige foderblandinger til kæledyr | 261400 | Fremstilling af glasfiber og visse varer heraf |
| 158300 | Fremstilling af sukker | 264000 | Fremstilling af mursten, teglsten og byggematerialer af brændt ler |
| 158920 | Fremstilling af andre næringsmidler | 265100 | Fremstilling af cement |
| 159100 | Fremstilling af destillerede alkoholiske drikkevarer | 265200 | Fremstilling af kalk |
| 159600 | Fremstilling af øl | 266200 | Fremstilling af byggematerialer af gips |
| 159700 | Fremstilling af malt | 266500 | Fremstilling af fibercement |

⁽⁹⁾ I denne kategori indbefatter de danske myndigheder

- 1) virksomheder, hvor den nationale afgift, der skal betales, beløber sig til mindst 0,5 % af værditilvæksten og
- 2) industriaktiviteter, der defineres som »tunge processer« i henhold til den danske lov om CO₂, jf. pkt. 8 ovenfor.

| NACE kode | Industri | NACE kode | Industri |
|-----------|--|-----------|--|
| 173000 | Færdigbehandling af tekstiler | 268210 | Asfalt- og tagpapfabrikker |
| 175100 | Fremstilling af tæpper | 268220 | Stenuldsfabrikker |
| 202000 | Fremstilling af finerplader; fremstilling af spånplader m.v. | 268290 | Fremstilling af ikke-metalholdige mineralske produkter undtagen slibemidler, asfalt og stenuld |
| 203020 | Fremstilling af dele af træ til bygninger | 271000 | Anden bearbejdning af jern og stål i øvrigt |
| 211200 | Fremstilling af papir og pap | 291300 | Fremstilling af haner og ventiler |
| 212500 | Fremstilling af andre papir- og papvarer | 351100 | Bygning og reparation af skibe |
| 232000 | Fremstilling af raffinerede mineralolieprodukter | | |

- (15) Antallet af begunstigede forventes at blive på omkring 85 produktionsprocesser fordelt på ca. 120 produktionsenheder.

2.4. Budget

- (16) De danske myndigheder anslår det årlige afgiftsprovenutab som følge af denne foranstaltning til ca. 30. mio. DKK (ca. 4 mio. EUR).

2.5. Varighed

- (17) Ordningen er ikke tidsbegrænset, men de danske myndigheder har forpligtet sig til at genanmelde ordningen til Kommissionen efter 10 år.

3. FORELØBIG VURDERING

3.1. Statsstøtte efter EF-traktatens artikel 87, stk. 1

- (18) Selektiv godtgørelse af afgifter, der opkræves af miljøbeskyttelseshensyn, skal normalt betragtes som driftsstøtte, der falder ind under EF-traktatens artikel 87. Denne artikel gælder for enhver form for statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, for så vidt som den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (19) Den anmeldte afgiftslempelse indebærer en økonomisk fordel for de begunstigede, fordi den fritager dem for omkostninger, de normalt selv skulle afholde over deres driftsbudget. Foranstaltningen medfører et provenutab for staten og finansieres dermed ved hjælp af statsmidler. Afgiftslempelsen anvendes kun på virksomheder, der er omfattet af EU's kvotesystem. Da det i betragtning af definitionen af »systemets karakter eller forvaltning«, som er fastlagt i Domstolens retspraksis⁽¹⁰⁾ og vedtaget ved Kommissionens meddelelse af 10. december 1998 om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger

vedrørende direkte beskatning af virksomhederne⁽¹¹⁾, forekommer tvivlsomt, at afgiftslempelsen er berettiget på denne baggrund, mener Kommissionen på nuværende tidspunkt, at foranstaltningen er selektiv.

- (20) De virksomheder, der er omfattet af foranstaltningen, opererer på markeder, hvor der er samhandel mellem medlemsstaterne. Støtten fordrejer derfor konkurrencen eller truer med at fordreje konkurrencen på det indre marked. Kommissionen mener derfor på nuværende tidspunkt, at kriterierne i traktatens artikel 87, stk. 1, er opfyldt.

3.2. Støttens forenelighed med fællesmarkedet

- (21) Statsstøtte som defineret i artikel 87, stk. 1, anses for uforenelig med fællesmarkedet, medmindre den er omfattet af en af de undtagelser, der er fastsat i traktaten. En af undtagelserne er artikel 87, stk. 3, litra c), som vedrører støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsregioner eller økonomiske regioner, der kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. For at kunne vurdere, om statsstøtte på miljøområdet er forenelig med fællesmarkedet efter denne artikel, har Kommissionen vedtaget EF-rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse⁽¹²⁾ (i det følgende benævnt »miljørammebestemmelserne«).

3.2.1. Relevante bestemmelser i miljørammebestemmelserne

- (22) Afsnit E.3.2 i miljørammebestemmelserne indeholder regler for vurdering af, om driftsstøtte i form af miljøafgiftslempelser er forenelig med fællesmarkedet. Det er i punkt 51.1. b) i miljørammebestemmelserne fastsat, at en lempelse, der vedrører en harmoniseret EF-afgift, kan være berettiget, hvis det beløb, som virksomheden faktisk har betalt, efter fradrag stadig er højere end EF-minimumsbeløbet.

⁽¹⁰⁾ Senest bekræftet ved dommene i sag T-210/02 British Aggregates Association mod Kommissionen (dom af 13.9.2006) og sag C-88/03 Den Portugisiske Republik mod Kommissionen (dom af 6.9.2006).

⁽¹¹⁾ EFT C 384 af 10.12.1998, s. 3.

⁽¹²⁾ EUT C 37 af 3.2.2001, s. 3.

(23) Efter punkt 51.1 a) i miljørammebestemmelserne kan fritagelser for miljøafgifter *under* de harmoniserede minimumssatser også være berettigede, hvis de begunstigede frivilligt har undertegnet aftaler, hvorved de forpligter sig til at nå miljøbeskyttelsesmål i løbet af fritagelsesperioden. Medlemsstaterne skal føre strengt tilsyn med, at virksomhederne efterlever deres forpligtelser, og aftalerne skal indeholde en sanktionsklausul, der finder anvendelse, hvis dette ikke er tilfældet. Denne bestemmelse finder også anvendelse, når en medlemsstat lader en afgiftslempelse være betinget af et krav med samme virkning som disse frivillige aftaler eller forpligtelser.

(24) Ovennævnte punkt 51.1 gælder for nye afgifter, men kan ifølge punkt 51.2 også gælde for eksisterende afgifter, hvis den pågældende afgift har en mærkbar positiv virkning på miljøbeskyttelsen, og undtagelsen er blevet nødvendig på grund af en betydelig ændring af de økonomiske vilkår, som har stillet virksomheden i en særlig vanskelig konkurrencemæssig situation.

3.2.2. Relevante bestemmelser i energibeskatningsdirektivet

(25) Fritagelse for harmoniserede miljøafgifter kan kun tillades efter miljørammebestemmelserne, hvis den også er tilladt efter det pågældende harmoniseringsdirektiv. Den foranstaltning, Danmark har anmeldt, kan således kun tillades, hvis den er i overensstemmelse med energibeskatningsdirektivet, hvorved energibeskatningen er blevet harmoniseret.

(26) Energibeskatningsdirektivets artikel 17, stk. 2, tillader energiafgifter ned til nul for energiintensive virksomheder i direktivets forstand. Artikel 17, stk. 3, i samme direktiv tillader afgiftssatser ned til 50 % af direktivets minimumssatser for virksomheder, der ikke er energiintensive. Efter artikel 17, stk. 4, er sådanne lempelser kun tilladt, hvis de begunstigede har indgået aftaler eller ordninger med omsættelige tilladelser eller tilsvarende foranstaltninger, der resulterer i, at der nås miljøbeskyttelsesmål, som stort set svarer til, hvad der ville være opnået, hvis EF's standardminimumsavgiftssatser var blevet anvendt.

3.2.3. De danske myndigheders argumenter

Opfyldelsen af energibeskatningsdirektivets artikel 17

(27) De danske myndigheder fremfører, at EU's kvotesystem tillader afgiftslempelser i henhold til artikel 17, stk. 4, i energibeskatningsdirektivet, fordi det medfører miljøbeskyttelse, som stort set svarer til den beskyttelse, der ville være opnået, hvis EU's minimumssatser var blevet anvendt.

(28) I denne forbindelse fremfører de danske myndigheder, at kvotereguleringen og afgiftsreguleringen har samme virkning på virksomhedernes marginalomkostninger og dermed medfører det samme marginale incitament til nedbringelse af CO₂-emissionerne.

(29) De danske myndigheder har henvist til følgende EU-minimumssatser for udvalgte brændselstyper:

| | EU-minimumssatser | EU-minimumssatser for belastning pr. ton CO ₂ |
|-------------|--------------------|--|
| Kul og koks | 0,15 EUR pr. GJ | 1,55 EUR |
| Gasolie | 21 EUR pr. 1 000 l | 6,66 EUR |
| Naturgas | 0,15 EUR pr. GJ | 2,64 EUR |

De danske myndigheder fremfører endvidere, at CO₂-kvotemarkedsprisen ligger på omkring 22 EUR pr. ton CO₂ ⁽¹³⁾. Der vil derfor kunne opnås et væsentligt kraftigere marginalt incitament til at nedbringe emissionerne ved hjælp af kvoteregulering end ved anvendelse af minimumssatserne. Der blev i forbindelse med den danske kvotetilodelingsplan for 2005-2007 lavet en række makroøkonomiske beregninger af den miljøbeskyttelse, der opnås med CO₂-kvotesystemet ved at tildele kvoter i et omfang, der ligger 7,1 % under CO₂-emissionerne i forhold til business-as-usual-fremskrivningerne, inklusive afgifts- og aftaleregulering af CO₂-emissionerne for den samme periode. De danske myndigheder fremfører, at beregningerne var baseret på en kvotepris på mellem 6 og 13 EUR pr. ton CO₂, og at den faktisk fundne kvotepris på nuværende tidspunkt er dobbelt så høj som antaget, hvilket betyder, at kvotesystemets miljøincitament er betydeligt større end i beregningsgrundlaget, og at miljøbeskyttelsen er bedre end antaget. Der opnås derfor en betydelig bedre miljøbeskyttelse ved anvendelse af CO₂-kvoter end ved anvendelse af minimumssatserne.

Opfyldelse af Fællesskabets statsstøtterepler

(30) De danske myndigheder fremfører, at der er retsgrundlag for godkendelse af den anmeldte statsstøtte — enten på grundlag af miljørammebestemmelserne eller på grundlag af traktatens generelle regler.

(31) Efter de danske myndigheders opfattelse er dobbeltreguleringen gennem afgifter efter energibeskatningsdirektivet og kvoter efter EU's kvotesystem omkostningsineffektiv og medfører en dobbeltbyrde for de berørte virksomheder. Anvendelsen af en CO₂-kvote medfører en økonomisk omkostning, uanset om kvoten er blevet tildelt gratis eller mod betaling, da alternativet til anvendelsen af kvoten er at sælge den på markedet. Prisen på CO₂-kvoten repræsenterer en marginal byrde for virksomhederne, og marginalomkostningerne er afgørende for, hvor meget det er rentabelt at producere. Den gratis kvotetilodeling har derfor ingen virkning på virksomhedernes produktion. De omkostninger, der er forbundet med virksomhedens anvendelse af kvoter, må derfor betragtes som byrder på samme måde, som det er en byrde for virksomheden at betale afgift af sit energiforbrug. Dobbeltreguleringen gennem afgifter og kvoter vil ikke medføre nogen yderligere nedbringelse af CO₂, men kun øge virksomhedernes omkostninger. Dobbeltreguleringen er derfor ineffektiv og konkurrencefordrejende.

⁽¹³⁾ Omtalt af de danske myndigheder som den nuværende CO₂-kvotepris i et notat af 3.10.2005.

Politiske udtalelser under forhandlingerne om energibeskatningsdirektivet og oplysninger, der blev givet under anmeldelsesprocessen

- (32) De danske myndigheder har fremført, at den anmeldte foranstaltning er i overensstemmelse med politiske udtalelser, der blev fremsat under forhandlingerne om energibeskatningsdirektivet i 2002. I denne forbindelse henvises til Rådets mødeprotokol af 3. april 2003⁽¹⁴⁾, hvor det er anført, at Kommissionen bør gøre sit yderste for at sikre, at de foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med undtagelserne og afgiftslempelserne i direktivet, skal betragtes som forenelige med statsstøttere reglerne. I samme dokument er det anført, at Rådet på grundlag af et forslag fra Kommissionen giver tilsagn om at foretage en positiv behandling af skattemæssige ledsageforanstaltninger i forbindelse med den fremtidige implementering af en fællesskabsordning for handel med emissionsrettigheder, navnlig med henblik på at undgå dobbeltbeskatning. De danske myndigheder har endvidere henvist til Kommissionens arbejdsdokument af 24. oktober 2002⁽¹⁵⁾, hvor det er anført, at en lempelse af eller en fritagelse for en CO₂-afgift for virksomheder, der er omfattet af EU's kvotesystem, muligvis ikke skal betragtes som statsstøtte, fordi anvendelse af både en CO₂-afgift og et emissionsloft under fællesskabsordningen kan medføre en form for dobbeltbeskatning, hvilket skal undgås.
- (33) Endvidere har de danske myndigheder fremført, at de oplysninger, som Kommissionens tjenestegrene gav under anmeldelsesprocessen i denne sag, fik dem til at tro, at den danske lovgivning kunne godkendes efter statsstøttere reglerne, hvis den blev ændret i overensstemmelse med energibeskatningsdirektivet (jf. fodnote 1).

3.2.4. Kommissionens betæneligheder

Forenelighed med miljørammebestemmelserne

- (34) Kommissionen tvivler på, at de fritagelser, de danske myndigheder har foreslået, kan godkendes på grundlag af miljørammebestemmelserne. Punkt 51.1 b) finder ikke anvendelse, da den afgift, som virksomhederne betaler i henhold til den foreslåede ordning, vil være lavere end energibeskatningsdirektivets minimumssatser. Kravene i punkt 51.1 a) ser heller ikke ud til at være opfyldt, da de virksomheder, der modtager støtten, ikke indgår frivillige forpligtelser eller aftaler. For at en virksomhed kan opnå en afgiftslempelse, skal den træffe foranstaltninger, som strækker sig videre end opfyldelse af en harmoniseret EU-forpligtelse. EU's kvotesystem repræsenterer dog en obligatorisk standard i samtlige medlemsstater, og opfyldelsen af den kan derfor ikke betragtes som en miljømæssig modydelse, der er tilstrækkelig til, at statsstøtten kan tillades.
- (35) Endelig tvivler Kommissionen på, at de foreslåede afgiftslempelser — under Fællesskabets minimumssatser og uden en miljømæssig modydelse, som strækker sig videre end fællesskabsforpligtelserne — er i overensstemmelse med miljørammebestemmelserne.

Forenelighed med fællesmarkedet i henhold til EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), baseret på en økonomisk vurdering af det påståede behov for at fjerne »dobbeltbyrden«

- (36) Med hensyn til muligheden for at godkende den anmeldte støtteordning på grundlag af behovet for at fjerne den »dobbeltbyrde«, som de danske myndigheder har omtalt, mener Kommissionen, at der skal tages hensyn til princippet om, at »forureneren betaler«, når der ydes statsstøtte på miljøområdet.
- (37) Selv om det påvises, at der foreligger en »dobbeltbyrde«, nærer Kommissionen på nuværende tidspunkt tvivl om, hvilken indvirkning den ville have på dens analyse, og om, hvorvidt den kunne berettige til fritagelse fra CO₂-afgiften under statsstøttere reglerne. Kommissionen har navnlig følgende betæneligheder:
- Energibeskatningsdirektivet og EU's emissionskvotesystem er to forskellige instrumenter i fællesskabslovgivningen. Selv om de til dels har samme politikmål, nemlig at internalisere de eksterne omkostninger ved CO₂-emissioner, så har de også forskellige formål. Det gælder navnlig minimumsafgiftssatserne, hvis hovedformål er at opnå et velfungerende indre marked. For at efterleve energibeskatningsdirektivet kan medlemsstaterne imidlertid frit opkræve forskellige afgifter, f.eks. CO₂-afgifter, som kan have samme formål som EU's kvotesystem. De nationale tiltag er forskellige, og kun i visse medlemsstater indgår der delvist en CO₂-afgift i minimumssatserne. Hvor der opkræves en CO₂-afgift for at efterleve energibeskatningsdirektivets bestemmelser om minimumsafgiftssatser, hvilket synes at være tilfældet i Danmark, kan en fritagelse fra en sådan CO₂-afgift således fordreje konkurrencen på det indre marked ved at øge afgiftsforskellene på et område, hvor der på fællesskabsplan er gennemført en afgiftsharmonisering, som navnlig har haft til formål at opnå et velfungerende indre marked og lige vilkår for de berørte parter.
 - Der kan sættes spørgsmålstegn ved, om det er berettiget at fritage alle virksomheder, der er omfattet af EU's kvotesystem, fra en sådan CO₂-afgift, da det er i modstrid med det ovennævnte forureneren betalerprincippet at afgiftsfritage virksomheder, der er tildelt gratis emissionskvoter. En fritagelse for en sådan CO₂-afgift for de virksomheder, der er nødt til at købe flere kvoter, fordi de er nødt til at dække deres supplerende forurening, kan på den anden side være i modstrid med miljømæssig logik, idet de virksomheder, der ikke foretog investeringer og ikke begrænsede deres forurening eller måske oven i købet forurened mere, herved indrømmes en fordel.
- (38) Kommissionen skal endvidere vurdere, i hvilket omfang der som hævdet af de danske myndigheder rent faktisk foreligger en »dobbeltbyrde«. Kommissionen er nødt til at se nærmere på den mulighed, at virksomhederne kan pådrage sig højere omkostninger end CO₂-afgiften for deres forurening, og at der således kunne være tale om en »dobbeltbyrde« i tilfælde, hvor de er nødt til at købe kvoter og samtidigt betale CO₂-afgiften for de samme emissioner. På den anden side er det ikke sikkert, at forureneren betalerprincippet efterleves i en situation, hvor kvoterne er tildelt gratis, og der ikke opkræves nogen afgift af emissionerne.

⁽¹⁴⁾ Dokument 8084/03 ADD 1, FISC 59.

⁽¹⁵⁾ SEK(2002) 1142.

- (39) Kommissionen erkender, at en virksomheds marginale incitament til at mindske forureningen er uafhængigt af, om den har købt en emissionskvote eller fået den tildelt gratis. Når man vurderer den samlede finansielle byrde, som EU's kvotesystem pålægger de deltagende virksomheder sammenlignet med ikke-deltagende virksomheder, skal det imidlertid tages i betragtning, at medlemsstaterne fastsætter de samlede emissionskvoter, og at de i første kvoteperiode skulle tildele virksomhederne mindst 95 % af kvoterne gratis.
- (40) Kommissionen understreger, at det netop er formålet med EU's kvoteordning at begrænse CO₂-emissionerne ved, at der for de deltagende virksomheder skabes et økonomisk incitament til at nedbringe emissionerne på grund af stringensen i det samlede emissionsloft. For at vurdere, om der er tale om en potentiel »dobbeltbyrde« på grund af den samtidige CO₂-afgift, er Kommissionen nødt til at foretage en grundig analyse af de finansielle konsekvenser af anvendelsen af EU's kvotesystem i Danmark, bl.a. under hensyn til den danske stats indtægter og den byrde, de danske virksomheder pålægges i forbindelse med bortauktionering af emissionskvoter i Danmark. I den forbindelse har Kommissionen desuden brug for flere oplysninger om mekanismer, som de danske myndigheder vil kunne anvende til for de enkelte virksomheder at påvise og fastsætte omfanget af en eventuel »dobbeltbyrde« og sikre, at det kun er de virksomheder, der — i det mindste delvist — lider under en sådan byrde, som stilles bedre gennem de anmeldte afgiftsfritagelser.
- (41) Kommissionen tvivler derfor på, at den anmeldte foranstaltning kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet, jf. EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), på grundlag af det påståede behov for at fjerne en potentiel »dobbeltbyrde«.

Vurdering af foranstaltningen under energibeskatningsdirektivet

- (42) Kommissionen skal endvidere vurdere, om den foreslåede afgiftslettelse er forenelig med artikel 17 i energibeskatningsdirektivet. Kommissionen vil derfor anmode Danmark om at supplere de allerede givne oplysninger om anvendelsen af energibeskatningsdirektivets artikel 17, navnlig oplysninger om tilsvarende resultater, jf. artikel 17, stk. 4.

3.3. Konklusion

- (43) Kommissionens foreløbige undersøgelse har dermed rejst tvivl om anvendelsen af statsstøtte i henhold til EF-traktatens artikel 87, stk. 1, og en sådan mulig statsstøttes forenelighed med miljørammebestemmelserne og fællesmarkedet, jf. EF-traktatens artikel 87, stk. 3, på grundlag af det påståede behov for at fjerne en »dobbeltbyrde«. Det betyder, at der er behov for yderligere undersøgelser, og Kommissionen vil i denne forbindelse indhente bemærkninger fra de danske myndigheder og andre interesserede parter.

4. BESLUTNING

Derfor skal Kommissionen herved meddele Danmark, at den efter at have undersøgt de danske myndigheders oplysninger i denne sag har besluttet at indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2.

På baggrund af ovenstående opfordrer Kommissionen efter proceduren i EF-traktatens artikel 88, stk. 2, Danmark til senest en måned efter modtagelsen af dette brev at fremsætte sine bemærkninger og fremsende alle oplysninger, der måtte være nyttige for vurderingen af støtten. Kommissionen opfordrer de danske myndigheder til straks at fremsende en kopi af dette brev til de potentielle støttemodtagere.

Kommissionen minder Danmark om, at EF-traktatens artikel 88, stk. 3, har opsættende virkning, og henviser til artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999, hvori det er fastsat, at ulovligt udbetalt støtte kan kræves tilbagebetalt af støttemodtageren.

Kommissionen skal meddele Danmark, at den vil underrette interesserede parter ved offentliggørelse af dette brev og et fyldestgørende resumé heraf i *Den Europæiske Unions Tidende*. Kommissionen vil ligeledes underrette interesserede parter i de EFTA-lande, der har undertegnet EØS-aftalen, ved offentliggørelse af en meddelelse i EØS-tillægget til *Den Europæiske Unions Tidende* samt EFTA-Tilsynsmyndigheden ved fremsendelse af en kopi af dette brev. Alle interesserede parter vil blive opfordret til at fremsætte deres bemærkninger senest en måned efter offentliggørelsen."