

V

(Ogłoszenia)

POSTĘPOWANIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI KONKURENCJI

KOMISJA EUROPEJSKA

POMOC PAŃSTWA – DANIA

Pomoc państwa C 30/09 (ex N 328/08)

Zwolnienie z podatku od odpadów z produkcji cementu

Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 88 ust. 2 Traktatu WE

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2010/C 105/03)

Pismem z dnia 28 października 2009 r., zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Komisja powiadomiła Danię o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania określonego w art. 88 ust. 2 Traktatu WE dotyczącego wyżej wspomnianego środka pomocy. Komisja wezwała także Danię zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 do zgłoszenia uwag na temat zamiaru wszczęcia przez Komisję formalnego postępowania wyjaśniającego.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat środka pomocy, w odniesieniu do którego Komisja wszczyna postępowanie, w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i następującego po nim pisma. Uwagi należy kierować do Kancelarii ds. Pomocy Państwa w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej na następujący adres lub numer faksu:

European Commission
Directorate-General for Competition
State Aid Registry
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Faks +32 22961242

Otrzymane uwagi zostaną przekazane Danii. Zainteresowane strony zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio uzasadnionym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

STRESZCZENIE

Opis środka

Od 1987 r. istnieje w Danii podatek mający na celu zmniejszenie ilości odpadów, promujący ponowne użycie zamiast spalania oraz spalania zamiast składowania. Zgłoszony środek dotyczy pełnego zwolnienia z podatku od odpadów z własnej produkcji cementu przedsiębiorstwa, tj. mączki surowej, niewypalonego klinkieru, pyłu z filtra, odpadów betonowych i klinkierowych oraz pyłów cementowych, które są składowane na terenie zakładu produkcyjnego przedsiębiorstwa. Wymienione rodzaje odpadów z produkcji cementu nie są zaliczane do odpadów niebezpiecznych. Opady są aktualnie składowane

na terenie należącym do przedsiębiorstwa, gdzie przedsiębiorstwo wydobywa wapno używane do produkcji cementu, i nie stanowią szczególnego problemu środowiskowego. Celem proponowanego zwolnienia jest zrekompensowanie rosnących kosztów, jakie będzie ponosił przemysł cementowy w wyniku wprowadzenia w 2010 r. podatku od emisji tlenku azotu (NO_x), w celu uniknięcia utraty konkurencyjności lub udziału w rynku, przy jednoczesnym wspieraniu ochrony środowiska.

Zwolnienie zgłoszono na okres od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 1 stycznia 2018 r. lub 10 lat od daty zatwierdzenia środka przez Komisję i zakłada się, że będzie ono prowadzić do utraty przychodów budżetu państwa w wysokości ok. 10 mln DKK rocznie. Według danych władz duńskich tylko jedno przedsiębiorstwo będzie korzystać z tego zwolnienia, mianowicie Aalborg Portland A/S.

Ocena

Komisja uznaje, że proponowane ograniczenie podatkowe wiąże się z pomocą państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE na rzecz producenta cementu w Danii.

Zgodność środka ocenia się zgodnie z rozdziałem 4 wytycznych wspólnotowych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska ⁽¹⁾.

Komisja jest zdania, że zwolnienie z podatku od odpadów ma co najmniej pośredni wpływ na ochronę środowiska w tym sensie, że umożliwia Danii utrzymanie krajowego podatku na stosunkowo wysokim poziomie i nie jest sprzeczne z ogólnym celem podatku. Środek ten jest zatem zgodny z pkt 151 wspomnianych wytycznych w sprawie pomocy na ochronę środowiska.

W przypadku takich ulg podatkowych Komisja musi ponadto ocenić szczególnie to, czy środek jest niezbędny i proporcjonalny. W tym przypadku Komisja podaje w wątpliwość fakt, czy zwolnienie z podatku od odpadów jest niezbędne z uwagi na to, że nie dowiedziono, że podatek prowadzi do znacznego wzrostu kosztów produkcji. Ponadto Komisja ma wątpliwości, czy zwolnienie może być uznane za proporcjonalne ze względu na brak jakiegokolwiek innej zachęty dla beneficjenta do osiągnięcia celów podatku od odpadów.

Z uwagi na te wątpliwości Komisja podjęła decyzję o wszczęciu postępowania określonego w art. 88 ust. 2 Traktatu WE.

TEKST PISMA

„Kommissionen skal herved meddele de danske myndigheder, at den efter at have undersøgt deres oplysninger om ovennævnte støtte har besluttet at indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2.

1. SAGSFORLØB

1. Den 27. juni 2008 anmeldte de danske myndigheder ovennævnte foranstaltning, som går ud på, at affald fra cementproduktion fritages for affaldsafgiften.
2. Den 14. august 2008 anmodede Kommissionen om supplerende oplysninger, som den modtog den 22. oktober 2008.
3. Der blev den 27. november holdt et møde mellem Kommissionens berørte tjenestegrene og de danske myndigheder.
4. Ved brev af 19. december 2008 anmodede Kommissionen om yderligere supplerende oplysninger, hvoraf den modtog nogle ved brev af 27. marts 2009, efter at svarfristen var blevet forlænget.
5. Da Kommissionen ikke havde modtaget alle de ønskede oplysninger, anmodede den for tredje gang de danske

myndigheder om oplysninger den 28. maj 2009. De danske myndigheder besvarede anmodningen ved brev af 2. september 2009.

2. BESKRIVELSE

6. Siden 1987 er der i Danmark blevet opkrævet en afgift, som tager sigte på at nedbringe affaldsmængden, fremme genbrug i stedet for forbrænding og forbrænding i stedet for deponering i overensstemmelse med EU's affaldshierarki. Når affald bortskaffes ved deponering, betales en afgift på 375 DKK pr. ton.
7. Med den anmeldte foranstaltning vil affald fra en virksomheds egen cementproduktion, dvs. råmel, uforbrændte klinker, filterstøv, kasseret cement, kasserede klinker og ovnudhugning fra cementproduktion, der deponeres på virksomhedens egen grund, blive fuldstændig fritaget for den danske affaldsavgift. Der findes kun én cementproducent i Danmark. De nævnte affaldsfraktioner fra cementproduktion er ikke klassificeret som farligt affald. Affaldet deponeres for øjeblikket på virksomhedens egen grund, hvor den udgraver kalk, som anvendes i cementproduktionen, og dette medfører ingen særlige miljøproblemer.
8. Fritagelsen er omfattet af den energiaftale, som den danske regering indgik med en række partier i Folketinget den 21. februar 2008. Aftalen består bl.a. i, at der fra 2010 indføres en afgift på udledning af kvælstofoxider (NO_x). Da NO_x-afgiften vil ramme den danske cementindustri hårdt, var det ifølge de danske myndigheder afgørende i forbindelse med dens udformning at sikre cementindustrien en rimelig afgiftsbelastning. For at sikre, at cementindustrien pålægges en afgift, som den vil kunne leve med uden at miste konkurrenceevne eller markedsandele, og samtidig skabe en miljøeffekt, vil de danske myndigheder indføre to afgiftsforanstaltninger for denne industri, nemlig et bundfradrag i forbindelse med NO_x-afgiften og fuldstændig fritagelse af visse typer af affald for affaldsafgiften. De to foranstaltninger blev anmeldt til Kommissionen hver for sig ⁽²⁾, men de danske myndigheder mener alligevel, at de bør vurderes under ét.
9. Det nationale retsgrundlag for foranstaltningen er *Lov om ændring af lov om afgift af affald og råstoffer*.
10. Danmark har givet tilsagn om at fremlægge årsrapporter, som indeholder love og/eller andre bestemmelser om indførelsen af støtten og en nærmere angivelse af, hvilke virksomhedskategorier der kan opnå afgiftslempler og -fritagelser, og hvilke økonomiske sektorer der berøres mest af afgiftslemplerne og -fritagelserne. Endelig har Danmark forpligtet sig til at udarbejde detaljerede opgørelser over støtten, at sikre, at disse detaljerede opgørelser opbevares i 10 år fra det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, og at fremlægge dem på Kommissionens anmodning.

⁽¹⁾ Dz.U. C 82 z 1.4.2008, s. 1.

⁽²⁾ Lempelsen af NO_x-afgiften behandles i statsstøttesag N 327/08 og vil blive genstand for en særskilt kommissionsbeslutning.

11. Fritagelsen anmeldes for perioden 1. januar 2008 til 1. januar 2018 eller, hvis Kommissionen ikke har godkendt den på dette tidspunkt, for 10 år fra godkendelsestidspunktet. Fritagelsen forventes at give staten et provenutab på ca. 10 mio. DKK årligt eller på 100 mio. DKK i den tiårige periode, som anmeldelsen omfatter.
12. Som nævnt ovenfor findes der kun én cementproducent i Danmark, og de danske myndigheder forventer derfor, at fritagelsen kun kommer til at omfatte en enkelt virksomhed, nemlig Aalborg Portland A/S (herefter kaldet »Aalborg Portland«).

2.1. Oplysninger om støttemodtagerens situation

13. Som anført ovenfor ville indførelsen af NO_x-afgiften ifølge de danske myndigheder ramme cementindustrien (Aalborg Portland) hårdt. Aalborg Portland fremstiller grå og hvid cement. Grå cement anvendes som bindemiddel i beton, der bruges som byggemateriale ved infrastrukturer, broer og bygninger, havne og lufthavne. Hvid cement anvendes hovedsagelig til dekorationsformål og, blandet med beton eller mørtel, som bindemiddel i hvide fugematerialer til badeværelser, til swimmingpools, bygninger og vejbarrierer. Som det fremgår nedenfor, indgår både grå og hvid cement i samhandelen mellem EU-medlemsstaterne og den internationale handel.
14. Aalborg Portland udleder årligt over 8 mio. kg NO_x ⁽¹⁾. De danske myndigheder har oplyst, at cementindustrien har særlig store udledninger pr. energienhed fra stationære anlæg og risikerer at blive særlig hårdt ramt af indførelsen af en NO_x-afgift, når det gælder dens omsætning eller energiforbrug. Som illustration heraf har de danske myndigheder fremlagt oplysninger, der viser, at cementindustrien selv med det planlagte bundfradrag vil udlede betydeligt større mængder end den øvrige industri og off-shore aktiviteter i Nordsøen og dermed skal betale en højere afgift end disse ⁽²⁾.
15. Det indgår allerede i Aalborg Portlands miljøpolitik, at udledningen og energiforbruget skal reduceres, og at der skal udvikles og anvendes renere teknologier, hvor det er muligt ⁽³⁾.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Import	9,91	12,49	11,74	12,68	10,04	10,58	13,48	16,19	14,47	18,80
Eksport	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Skøn over omsætning	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Handelsintensitet (import + eksport)/(import + omsætning)	35 %	37 %	37 %	40 %	35 %	29 %	39 %	37 %	41 %	42 %

Tabel 2: Den danske cementindustris handelsintensitet i perioden 1999-2008
Kilde: Danmarks Statistik

16. De danske myndigheder har fremlagt oplysninger, der viser, at Aalborg Portland på trods af det planlagte bundfradrag skal afholde meromkostninger på ca. 17 mio. DKK som følge af NO_x-afgiften. Det svarer til 53 % af den afgift, der skulle have været betalt uden fradraget ⁽⁴⁾. De danske myndigheder har desuden påpeget, at cementindustrien forventes at bidrage til NO_x-reduktionen med 0,56 mio. kg, dvs. ca. 10 % af den samlede NO_x-reduktion, som afgiften forventes at medføre.
17. Ifølge de danske myndigheder skulle Aalborg Portland allerede i 2007 betale miljøafgifter på 50,2 mio. DKK, og indførelsen af NO_x-afgiften pålægger yderligere virksomheden en tung finansiel byrde. For at lette den byrde, som den nye NO_x-afgift vil medføre, ønsker Danmark at fritage støttemodtageren for affaldsafgiften.
18. Som bevis på, at affaldsafgiften udgør en betydelig omkostning for Aalborg Portland har de danske myndigheder fremlagt følgende oplysninger:

	2007	2008
Produktionsomkostninger (DKK pr. ton)	[...] (*)	[...]
Gennemsnitlig affaldsafgift (DKK pr. ton)	4,33	2,84
Affaldsafgift i forhold til produktionsomkostningerne	1,1 %	0,7 %

(*) Omfattet af tavshedspligten.

Tabel 1: Aalborg Portlands affaldsafgift i forhold til produktionsomkostningerne

19. Ifølge de danske myndigheder er cementindustrien ikke i stand til at vælte de betydelige omkostningsstigninger over på sine kunder, fordi markedsprisen på cement fastsættes på det internationale marked, og konkurrerende importeret cement ikke i samme omfang pålægges tilsvarende afgifter, såsom NO_x-afgiften.
20. Udviklingen i importen, eksporten og omsætningen i Danmark i perioden 1999-2008 (i mio. EUR):

⁽¹⁾ I 2004 havde Aalborg Portland et brændselsforbrug på ca. 14 mio. GJ og udledte 8,1 mio. kg NO_x (ca. 575 g NO_x pr. GJ). I 2006 var virksomhedens brændselsforbrug på ca. 15 PJ, hvilket medførte en udledning på ca. 8,2 mio. kg NO_x.

⁽²⁾ Efter det planlagte bundfradrag, vil støttemodtageren stadig have NO_x-udledninger på ca. 260 g/GJ. Den tilsvarende mængde for andre virksomheder med særlig store NO_x-udledninger vil være 185 g/GJ for off-shore i Nordsøen, 85 g/GJ for raffinaderier og 63-135 g/GJ for centrale kraftværker.

⁽³⁾ Virksomheden har således etableret et processtyringssystem, der opfylder følgende miljøstandarder: ISO 14001 og EMAS.

21. Ifølge disse tal steg den danske cementindustris gennemsnitlige handelsintensitet fra 35 % i 1998 til 42 % i 2008.

22. Med henblik på en analyse af handelen pr. produkt har de danske myndigheder fremført, at Aalborg Portland eksporterer [...] % af sin produktion af hvid cement og [...] % af

⁽⁴⁾ Uden fradrag skulle cementvirksomheden have betalt en NO_x-afgift på 32 mio. DKK. Efter fradraget, der anslås til ca. 15 mio. DKK, skal virksomheden betale en afgift på 17 mio. DKK, dvs. ca. 53 % (17 mio. DKK/32 mio. DKK) af den fulde afgift.

sin produktion af grå cement. Ved anvendelse af samme formel som i tabel 2 ovenfor opdelt på de enkelte

produkter opnås følgende handelsintensitet i perioden 1999-2008:

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hvid cement	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Grå cement	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

Tabel 3: Den danske cementindustri handelsintensitet for hvid og grå cement i perioden 1999-2008

Kilde: Danmarks Statistik

23. Ved at forhøje cementprisen med de stigende NO_x-afgifter ville Aalborg Portland derfor miste markedsandele til udenlandske konkurrenter. Aalborg Portland har planer om en mindre prisstigning på ca. [...] % til næste år samt de følgende år. Stigende priser på energi og råmaterialer vil medføre omkostningsstigninger svarende til [...] % af Aalborg Portlands omsætning næste år. En NO_x-afgift uden bundfradrag ville yderligere skade virksomhedens konkurrenceevne på det danske marked til fordel for udenlandske konkurrenter og ramme dens eksport hårdt. For 2009 ventes Aalborg Portlands faste produktionsomkostninger at stige med mindst [...] %, og NO_x-afgiften vil med bundfradraget tegne sig for 1,78 % af virksomhedens omsætning.
24. I 2004 havde virksomheden en hjemmemarkedsandel på [...] %, som siden er faldet gradvis hvert år til [...] % i 2008 ⁽¹⁾. Med hensyn til markedsandelen i andre lande i

samme periode, steg den fra [...] % til [...] % i de nordiske lande (Norge, Sverige og Finland), holdt sig konstant på ca. [...] % i Tyskland og [...] i USA, mens den faldt fra [...] % til [...] % i Det Forenede Kongerige. Ifølge de oplysninger, de danske myndigheder har fremlagt, indstillede Aalborg Portland sin eksport til [...] fra [...], fordi priserne på dette marked er lavere end dens variable produktionsomkostninger.

25. Hvad angår Aalborg Portlands gennemsnitlige salgspriser og markedsandele, har de danske myndigheder fremlagt oplysningerne i tabel 4 nedenfor, som viser, at de gennemsnitlige salgspriser ser ud til at være negativt korreleret til virksomhedens hjemmemarkedsandel.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Omsætning (mio. DKK)	1 486	1 605	1 466	1 453	1 391	1 375	1 453	1 807	1 960	1 793
Salgsvolumen (1 000 ton)	2 552	2 621	2 658	2 685	2 619	2 917	2 891	2 889	2 838	2 558
Gennemsnitspris pr. ton (omsætning/salgsvolumen)	582	612	551	541	531	471	502	625	690	700
Hjemmemarkedsandel	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

Tabel 4: Aalborg Portlands gennemsnitspriser og markedsandele i perioden 1999-2008

26. Aalborg Portlands faldende hjemmemarkedsandel har givet andre virksomheder, der sælger cement, mulighed for at ekspandere på det danske marked. Ifølge de danske myndigheders oplysninger findes der en række aktive sælgere på det danske cementmarked, bl.a. Heidelberg Zement (Randers Zement) og Dyckerhoff Zement ⁽²⁾. Disse opererer med prisstigninger på omkring 2-3 %, og Aalborg Portland kan forvente at miste kunder, hvis ikke den kan matche sine konkurrenters prisstigninger. I så fald mener de danske myndigheder, at Aalborg Portland kan forvente en salgsnedgang på omkring [...] %.

punkt 155-159 om miljøafgiftslempelsers eller -fritagelsers nødvendighed og proportionalitet. Hvad især angår nødvendighed og proportionalitet, fremfører de danske myndigheder, at fritagelsen for affaldsafgiften bør ses i sammenhæng med den nævnte lempelse af NO_x-afgiften for cementindustrien, da begge foranstaltninger var afgørende for aftalen om indførelse af NO_x-afgiften.

3. DANMARKS HOLDNING

27. De danske myndigheder mener, at ordningen opfylder betingelserne i EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse ⁽³⁾ (herefter kaldet »retningslinjerne«), kapitel 4,

4. VURDERING

4.1. Statsstøtte

28. Efter EF-traktatens artikel 87, stk. 1, »er 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, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.«

⁽¹⁾ Oplysningerne vedrører kun fem år, da der i Danmark er en forpligtelse til at opbevare regnskabsmateriale i fem år, og det derfor er vanskeligt at få pålidelige oplysninger for en længere periode.

⁽²⁾ De to virksomheder er tyske.

⁽³⁾ EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1.

29. Den planlagte afgiftsfritagelse giver staten et provenutab, dvs. at den finansieres ved hjælp af statsmidler.
30. Der foreligger nyere retspraksis⁽¹⁾ vedrørende fortolkningen af begreberne fordel og selektivitet. I Gibraltar-dommen blev der fastlagt en standardstatsstøtteanalyse i skattesager. Retten fastslog, at en sådan analyse skulle bestå i: (1) identifikation af referenceordningen, (2) fastlæggelse af undtagelsen fra referenceordningen og (3) muligheden for at erklære undtagelsen berettiget på grundlag af systemets karakter og almindelige opbygning (dvs. spørgsmålet om, hvorvidt fordel og selektivitet er afledt direkte af de grundlæggende eller ledende principper i den pågældende medlemsstats skattesystem).
31. Hvad angår begrebet selektiv fordel, skal Kommissionen således først fastlægge referenceordningen. I den foreliggende sag mener Kommissionen i overensstemmelse med standardanalysen, at referenceordningen er affaldsafgiftsordningen, da den er det eneste afgiftssystem, der er relevant for afgiftsreduktionen og -håndteringen.
32. Da fritagelsen reducerer de omkostninger, der normalt er indbefattet i den pågældende virksomheds driftsomkostninger, giver den cementproducenterne en økonomisk fordel frem for andre afgiftspligtige virksomheder.
33. Referenceordningens formål er at afgiftsbelaste affald efter bestemte miljømæssige kriterier og ud fra et bestemt affaldshierarki. Den fuldstændige fritagelse for affaldsafgiften betyder, at støttemodtageren kommer til at stå uden for ordningen. Afgiftens incitament, nemlig at nedbringe affaldsmængderne og følge affaldshierarkiet, vil således forsvinde. Kommissionen mener derfor ikke, at den planlagte fritagelse for affaldsafgiften i forbindelse med affald fra cementproduktion kan anses for at være i overensstemmelse med det nationale afgiftssystemets karakter og opbygning.
34. Den planlagte afgiftslempelse for cementindustrien fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen på de relevante markeder, hvor cement konkurrerer med andre produkter. Foranstaltningen vil også kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, da cement indgår i samhandelen såvel i EU som på verdensplan.
35. Af ovennævnte årsager mener Kommissionen, at den anmeldte fritagelse for affaldsafgiften på cementproduktion skal betragtes som statsstøtte, der er omfattet af EF-traktatens artikel 87, stk. 1.
36. De danske myndigheder har opfyldt deres forpligtelse efter EF-traktatens artikel 88, stk. 3, ved at anmelde støtteforanstaltningen, inden den gennemføres. Det var på anmeldelsestidspunktet planlagt, at ordningen skulle begynde den 1. januar 2008. Den indeholder dog en »standstill«-klausul, som gør dens ikrafttræden betinget af Kommissionens godkendelse.

4.2. Støttens forenelighed

37. Retningslinjerne, især kapitel 4 vedrørende »Støtte i form af afgiftslempelser eller afgiftsfritagelser«, omhandler den type miljøafgiftslempelse, som anmeldelsen i den foreliggende sag vedrører. Kommissionen vil derfor lægge retningslinjernes kapitel 4, og nærmere bestemt punkt 151-159, til grund for sin vurdering af, om foranstaltningen er forenelig med fællesmarkedet.

4.2.1. Miljøfordele

38. I henhold til retningslinjernes punkt 151 vil støtte i form af miljøafgiftslempelser eller -fritagelser blive betragtet som forenelig med fællesmarkedet, forudsat at den i det mindste indirekte bidrager til at forbedre miljøbeskyttelsesniveauet, og at afgiftslempelserne og -fritagelserne ikke underminerer det overordnede mål.
39. De danske myndigheder fremfører, at fritagelsen for affaldsafgiften var en væsentlig del af aftalen om energipakken, idet cementindustrien så ville få et afgiftsniveau på især miljøområdet, som den generelt set kunne leve med. Herved ville Danmark få mulighed for at fastsætte høje nominelle afgiftssatser. Ifølge de danske myndigheder vil indførelsen af NOX-afgiften således indirekte forbedre miljøbeskyttelsen. Kommissionen betvivler, at fordelene ved en anden miljøafgift med et andet formål kan tages i betragtning i denne forbindelse. Uanset NOX-afgiften vil den planlagte fritagelse for affaldsafgiften sætte Danmark i stand til at opretholde de nuværende forholdsvis høje affaldsafgifter. Det indebærer derfor en indirekte miljøfordel, at det generelle affaldsafgiftsniveau kan opretholdes.

4.2.2. Afgiftslempelser, der overstiger Fællesskabets harmoniserede minimumsafgiftssatser, og andre afgiftslempelser

40. Statsstøttereglerne for miljøafgiftslempelser og -fritagelser bygger på det princip, at man accepterer situationer, hvor Fællesskabets afgiftssatser overholdes, men at man indtager en strengere holdning i situationer, hvor støttemodtagerne ikke får de lige vilkår, som minimumsafgiftssatserne skal sikre, eller hvor den pågældende afgift ikke er blevet harmoniseret på fællesskabsplan.
41. Efter retningslinjernes punkt 154 sammenholdt med punkt 153 og 157 betragtes støtte i form af lempelse af eller fritagelse for miljøafgifter, der ikke er harmoniserede, som forenelige med fællesmarkedet som omhandlet i EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), i en tiårig periode, forudsat at de er nødvendige og proportionelle, jf. retningslinjernes punkt 158 og 159.

⁽¹⁾ Dom afsagt af Retten i Første Instans den 10. april 2008 i sag T-233/2004 (NO_x-dommen), Sml. 2008 II, s. 591, Domstolens dom af 22. december 2008 i sag C-487/2006 P (British Aggregates Association mod Kommissionen), Sml. 2008 (nummer foreligger ikke), og Rettens dom af 18. december 2008 i de forenede sager T-211/2004 og T-215/2004 (Gibraltar-dommen), Sml. 2008 (nummer foreligger ikke). Både NO_x-dommen og Gibraltar-dommen er appelleret. Appellen vedrører dog ikke den nævnte tretrinsanalyse som sådan.

42. I den foreliggende sag er der ikke tale om en affaldsavgift, som er harmoniseret på fællesskabsplan, og Kommissionen skal derfor foretage en indgående analyse af fritagelsens nødvendighed og proportionalitet, jf. retningslinjernes punkt 158 og 159.

4.2.3. Støttens nødvendighed

43. Efter retningslinjernes punkt 158 er støtten nødvendig, hvis følgende tre betingelser alle er opfyldt.

1) Objektive og klare kriterier

44. For det første skal valget af støttemodtagere baseres på objektive og klare kriterier, og støtten skal i princippet ydes på samme måde for alle konkurrenter i samme sektor, hvis de er i samme faktuelle situation, jf. retningslinjernes punkt 158(a).

45. Fritagelsen for affaldsavgiften gælder en bestemt type affald, og kriterierne er fastsat ved lov. Kommissionen finder, at fritagelsen i den foreliggende sag opfylder betingelsen vedrørende objektivitet og klarhed.

2) Betydelig stigning i produktionsomkostningerne

46. For det andet skal miljøafgiften uden lempelser føre til en betydelig stigning i produktionsomkostningerne, jf. retningslinjernes punkt 158(b).

47. De danske myndigheder fremfører, at den stigning i produktionsomkostningerne, som indførelsen af NO_x-afgiften medfører, bør tages i betragtning ved vurderingen af, om den planlagte fritagelse for affaldsavgiften er nødvendig. Selv om NO_x-afgiften af politiske årsager i Danmark kan være relevant for fritagelsen for affaldsavgiften, er der dog ingen logisk forbindelse mellem NO_x-afgiften og affaldsavgiften. De to afgifter har ganske vist begge miljømæssige formål, men mens den ene tager sigte på nedbringelse af NO_x-udledningen, tager den anden sigte på at opnå en bedre affaldshåndtering og en reduktion af affaldsmængderne. Kommissionen tvivler derfor på, at der ved vurderingen af den planlagte fritagelse for affaldsavgiften kan tages hensyn til de øgede produktionsomkostninger, som indførelsen af NO_x-afgiften medfører. Umiddelbart mener Kommissionen i stedet, at det i forbindelse med fritagelsen for affaldsavgiften er den finansielle byrde, som affaldsavgiften medfører, der skal tages i betragtning. At fritagelsen for affaldsavgiften og nedsættelsen af NO_x-afgiften skal vurderes særskilt, støttes også af, at fritagelsen for affaldsavgiften efter planen skulle træde i kraft før indførelsen af NO_x-afgiften, dvs. at omkostninger, som indførelsen af NO_x-afgiften måtte medføre, endnu ikke ville være opstået på det tidspunkt, hvor det var planen, at fritagelsen for affaldsavgiften skulle træde i kraft. Da affaldsavgiften ikke ændres, er der ingen »stigning« i produktionsomkostningerne. Ifølge de fremlagte oplysninger udgør affaldsavgiften 0,7-1 % af produktionsomkostningerne. Kommissionen betvivler, at en så lille andel kan anses for betydelig, og er derfor foreløbig af den opfattelse, at den anmeldte fritagelse for affaldsavgiften ikke opfylder denne betingelse.

3) Umuligt at vælte den betydelige stigning i produktionsomkostningerne over på forbrugerne

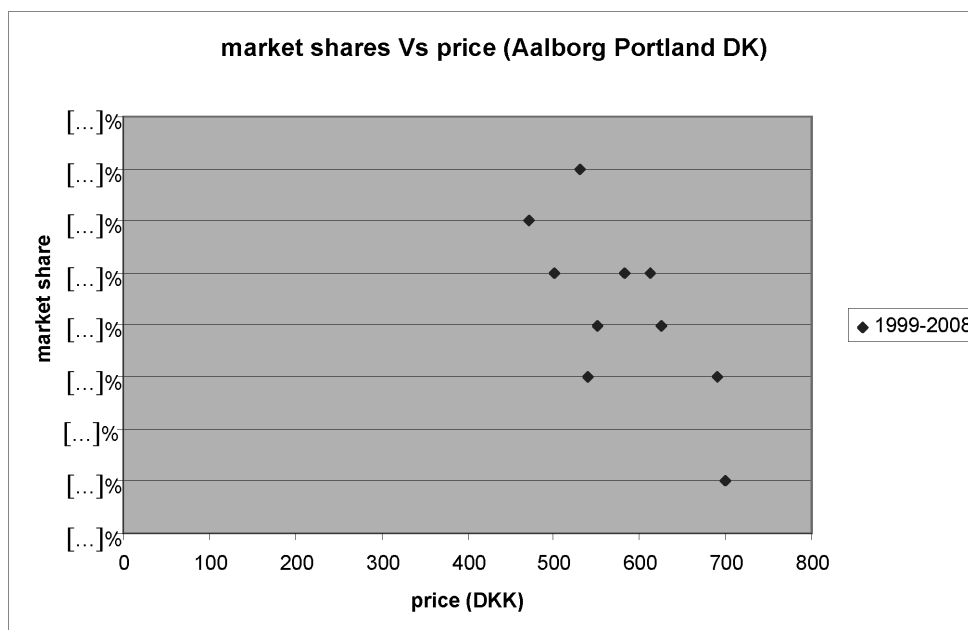
48. For det tredje må ovennævnte betydelige stigning i produktionsomkostningerne ikke kunne væltes over på forbrugerne, uden at det fører til betydelig salgsnedgang, jf. retningslinjernes punkt 158(c). I denne forbindelse kan medlemsstaterne fremlægge skøn over bl.a. den berørte sektors priselasticitet på det relevante geografiske marked samt skøn over mistet salg og/eller lavere fortjenester for virksomhederne i den berørte sektor eller kategori.

49. De danske myndigheder har fremlagt oplysninger, der viser, at støttemodtageren har en handelsintensitet på ca. 40 % (se tabel 2). Ifølge disse oplysninger vil handelsintensiteten for grå cement være på [...] %, mens den for hvid cement vil være på [...] %. Til sammenligning skal der som led i vurderingen af risikoen for kulstoflækage for visse energiintensive industrier efter 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 ⁽¹⁾ foretages tilsvarende beregninger af omkostningsstigningen som følge af CO₂-omkostningerne. Efter dette direktivs artikel 10a, stk. 15, udgør en stigning i produktionsomkostningerne på mindst 5 %, beregnet som en andel af bruttoværditilvæksten, sammen med en handelsintensitet på mindst 10 % en risiko for industriens konkurrenceevne i forhold til konkurrenter, der er underlagt mindre CO₂-restriktioner. Danmark har vist, at handelsintensiteten ligger langt over 10 % for cementproduktionen i gennemsnit, og for hvid og grå cement betraget særskilt. Kommissionen mener derfor, at cementindustrien, hvis der skulle ske en betydelig omkostningsstigning, har en tilstrækkelig høj handelsintensitet til, at der er risiko for industriens konkurrenceevne i forhold til konkurrenter i lande såvel i som uden for EU.

50. Dette støttes af de danske myndigheders udtalelse om, at den høje handelsintensitet og det forhold, at markedsandelene på udenlandske markeder er lave ([...] %), gør det umuligt at vælte en så betydelig stigning i produktionsomkostningerne over på kunderne. I denne forbindelse skønner de danske myndigheder, at Aalborg Portlands omsætning vil falde med [...] %, hvis virksomheden udsættes for en betydelig omkostningsstigning.

51. Endvidere bemærker Kommissionen, at oplysningerne i tabel 4 viser, at der er negativ korrelation mellem hjemmemarkedsandelen og gennemsnitsprisen som illustreret i nedenstående figur. En sådan korrelation kan være tegn på, at en prisstigning medfører, at virksomheden mister markedsandele. Andre faktorer end prisstigningen kan dog naturligvis også have forårsaget nedgangen i hjemmemarkedsandelene. Denne konklusion tager navnlig ikke højde for Aalborg Portlands konkurrenters prisadfærd. For så vidt som disse konkurrenter var udsat for de samme omkostningsudsving som Aalborg Portland og havde matchet Aalborg Portlands prisændringer, er følgerne af en ensidig prisændring fra Aalborg Portlands side undervurderet i denne figur.

⁽¹⁾ EUT L 140 af 5.6.2009, s. 63.



Figur 1: Aalborg Portlands hjemmemarkedsandele set i forhold til gennemsnitsprisen

52. Som det fremgår af tabel 4, er det forhold, at hjemmemarkedsandelen svinger en del, også tegn på konkurrence på markedet, hvilket naturligvis begrænser muligheden for at vælte omkostningerne over på forbrugerne.

53. Endelig ser det ikke ud til, at Aalborg Portland ville være i stand til at vælte betydelige omkostningsstigninger over på kunderne ⁽¹⁾. For som påpeget ovenfor forventes stigningerne i omkostningerne ved råmaterialer og energi at udgøre [...] % af virksomhedens omsætning i 2009. Desuden menes Aalborg Portlands faste produktionsomkostninger at stige med mindst [...] % i 2009. NO_x-afgiften vil tegne sig for ca. 1,78 % af omsætningen, selv med det planlagte fradrag. På trods af disse omkostningsstigninger, og som anført i punkt 35, har de danske myndigheder også forklaret, at Aalborg Portland ikke vil kunne forhøje sine hjemmemarkedspriser med mere end de 2-3 % om året, som konkurrenterne også vil forhøje priserne med, og de har derved ladet forstå, at virksomheden ikke vil kunne vælte samtlige omkostningsstigninger over på forbrugerne, selv uden NO_x-afgiften.

54. På denne baggrund er Kommissionen nået frem til den foreløbige konklusion, at det ganske vist kan være vanskeligt for støttemodtageren at vælte en betydelig stigning i produktionsomkostningerne over på kunderne, men at det ikke er påvist, at affaldsafgiften medfører en betydelig stigning, jf. punkt 47. Kommissionen betvivler derfor, at den anmeldte fritagelse er nødvendig.

⁽¹⁾ Med hensyn til situationen uden for Danmark ville den omstændighed, at virksomheden altid har små markedsandele på sine eksportmarkeder, gøre det vanskeligt for den at vælte sine omkostningsstigninger over på kunderne på disse markeder.

4.2.4. Støttens proportionalitet

55. Med hensyn til proportionalitet skal de enkelte støttemodtagere ifølge retningslinjernes punkt 159 opfylde en af følgende betingelser:

- de skal betale en andel af den nationale afgift, der stort set svarer til hver enkelt støttemodtagers miljøresultater sammenlignet med resultaterne for den bedste teknik inden for EØS-området. Støttemodtagerne kan højst opnå en lempelse, der svarer til stigningen i produktionsomkostningerne som følge af afgiften, med anvendelse af den bedste teknik, og som ikke kan væltes over på forbrugerne
- de skal betale mindst 20 % af den nationale afgift, medmindre en lavere sats kan begrundes
- de kan indgå aftale med medlemsstaterne, hvorved de forpligter sig til at nå miljøbeskyttelsesmål, der har samme virkning, som hvis punkt 1 eller 2 eller minimumsafgiften i Fællesskabet blev anvendt.

56. De danske myndigheder har ikke kunnet bevise, at den anmeldte fritagelse for affaldsafgiften opfylder nogen af ovennævnte betingelser. Hvad den første betingelse angår, har de forklaret, at de ikke er i besiddelse af oplysninger om den bedste teknik, og at dette heller ikke er et krav i forbindelse med den planlagte foranstaltning. Da foranstaltningen indebærer fuldstændig afgiftsfritagelse for det pågældende affald, kan anden betingelse heller ikke anses for at være opfyldt. Den planlagte fritagelse for affaldsafgiften er ikke afhængig af, at der indgås miljøaftaler, dvs. at den tredje betingelse heller ikke er opfyldt.

57. Med fritagelsen for affaldsafgiften ville støttemodtageren ikke længere have noget incitament til at opfylde afgiftens formål. Kommissionen er derfor nået frem til den foreløbige konklusion, at den planlagte fritagelse for affaldsafgiften ikke er proportionel.

4.3. Konklusion

58. På grundlag af denne foreløbige undersøgelse betvivler Kommissionen både støtteforanstaltningens nødvendighed og proportionalitet.
59. Kommissionen finder henvisningen til indførelsen af NO_x-afgiften irrelevant, idet den NO_x-afgift, som støttemodtageren skal betale, på ingen måde vil bidrage til at opfylde affaldsafgiftens formål. At der ikke er nogen objektiv forbindelse mellem de to foranstaltninger, støttes desuden af, at deres planlagte varighed kun delvis falder sammen.
60. Med hensyn til vurderingen af, om støtteforanstaltningen er nødvendig, betvivler Kommissionen desuden, at affaldsafgiften kan anses for at føre til en »betydelig stigning i produktionsomkostningerne«.
61. På nuværende tidspunkt tvivler Kommissionen derfor på, at den planlagte foranstaltning er forenelig med fællesmarkedet, og den har i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, i forordning (EF) nr. 659/1999 besluttet at indlede den

formelle undersøgelsesprocedure og opfordre Danmark til at fremsætte bemærkninger dertil.

5. BESLUTNING

62. 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 bemærkninger og fremlægge alle de oplysninger, der måtte være nyttige for vurderingen af foranstaltningen. De danske myndigheder bedes omgående sende de potentielle støttemodtagere en kopi af dette brev.
63. Kommissionen skal minde Danmark om, at EF-traktatens artikel 88, stk. 3, har opsættende virkning, og henviser til artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999, hvor det er fastsat, at ulovligt udbetalt støtte kan kræves tilbagebetalt af støttemodtageren.
64. Kommissionen advarer Danmark om, at andre interesserede parter vil blive underrettet ved offentliggørelse af dette brev og et fyldestgørende resumé heraf i *Den Europæiske Unions Tidende*. Kommissionen vil også 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 bemærkninger senest en måned efter offentliggørelsen.”