

PROCEDURER VEDRØRENDE GENNEMFØRELSEN AF
KONKURRENCEPOLITIKKEN

EUROPA-KOMMISSIONEN

STATSSTØTTE — DANMARK

Statsstøtte SA.32874 (12/C) (ex SA.32874 (11/NN)) — Nedsættelse af og fritagelse for afgiften til drikkevandsbeskyttelse

Opfordring til at fremsætte bemærkninger efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

(2012/C 114/04)

Ved brev af 21. marts 2012, der er gengivet på det autentiske sprog efter dette resumé, meddelte Kommissionen Danmark, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde over for ovennævnte foranstaltning.

Interesserede parter kan senest en måned efter offentliggørelsen af dette resumé og det efterfølgende brev fremsætte deres bemærkninger til den foranstaltning, over for hvilken Kommissionen indleder proceduren, til:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter
Direktorat M2 — Konkurrence
Rue de la Loi/Wetstraat 120, 5/94/A
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Fax +32 22967672

Disse bemærkninger vil blive videresendt til Danmark. Interesserede parter, der fremsætter bemærkninger til sagen, kan skriftligt anmode om at få deres navne hemmeligholdt. Anmodningen skal være begrundet.

RESUMÉ

Den 27. december 2008 vedtog Folketinget en bestemmelse, hvorved der blev indført en afgift på tilladelsen til indvinding af grundvand; afgiftsprovenuet skal bruges til at finansiere identifikationen og planlægningen af forvaltningen af områder, der er særligt vigtige for drikkevandsforsyningen.

Afgiften, som beregnes i forhold til den vandmængde, der årligt kan indvindes inden for rammerne af tilladelsen, andrager 0,305 DKK (ca. 0,04 EUR) pr. m³ for 2009, 0,315 DKK for 2010 og 0,310 DKK for 2011. Den skal betales fuldt ud af ejerne af de offentlige vandforsyningssystemer. De brugere, der har en tilladelse til vandindvinding for deres egne anlæg, betaler kun en tredjedel af afgiften for en vandmængde, der ikke overstiger 25 000 m³. Indehavere af en tilladelse til indvinding, der omfatter mindre end 6 000 m³ pr. år, fritages fuldstændigt for at betale afgiften.

Kommissionen har registreret støtten som uanmeldt, idet ordningen med differentieret beskatning er taget i anvendelse, uden at Kommissionen har modtaget nogen anmeldelse herom eller har givet sin godkendelse.

Afgiftsordningen i den beskrevne form, der oprindeligt skulle gælde indtil udgangen af 2017, blev bragt til ophør af Danmark ved udgangen af 2011.

Kommissionen nærer på nuværende tidspunkt tvivl om, hvorvidt den beskrevne afgiftsordning er forenelig med det indre marked, af følgende årsager:

— det er ikke udelukket, at afgiftsordningen indeholder et statsstøtteelement, da forklaringerne fra de danske myndigheder ikke gør det muligt at fastslå, om de minimis-forordningerne for henholdsvis primærproduktion (Kommissionens forordning (EF) nr. 1535/2007⁽¹⁾) og forarbejdning/afsætning af

⁽¹⁾ EUT L 337 af 21.12.2007, s. 35.

landbrugsprodukter (Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 ⁽¹⁾) finder anvendelse, og heller ikke at begrunde den beskatningsmæssige differentiering i beskatningsordningens logik

— dette støtteelement synes ikke at være i overensstemmelse med de relevante regler i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse ⁽²⁾, som der henvises til i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til landbrug og skovbrug for 2007-2013 ⁽³⁾, eller med bestemmelserne i EU's midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den nuværende finansielle og økonomiske krise ⁽⁴⁾, som de danske myndigheder henviser til.

I henhold til artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ⁽⁵⁾ kan ulovligt udbetalt støtte kræves tilbagebetalt af støttemodtageren.

BREVETS ORDLYD

»1. Kommissionen skal hermed underrette Danmark om, at den efter at have undersøgt oplysningerne fra de danske myndigheder har besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) over for opkrævningen af den ovenfor anførte afgift.

Sagsforløb

2. Ved e-mail af 17. marts 2011 anmeldte Danmarks Faste Repræsentation ved den Europæiske Union den pågældende foranstaltning til Kommissionen af retssikkerhedsmæssige årsager (sag 32874 (2011/PN)).

3. Som led i undersøgelsen af denne anmeldelse anmodede Kommissionen den 27. april 2011 de danske myndigheder om supplerende oplysninger.

4. Ved e-mail af 16. september 2011 sendte de danske myndigheder de supplerende oplysninger, Kommissionen havde anmodet om den 27. april 2011.

5. Efter modtagelsen af nævnte oplysninger blev der holdt to tekniske møder mellem de danske myndigheder og Kommissionens tjenestegrene den 3. oktober og den 10. november 2011. Efter mødet den 10. november 2011 fremsendte de danske myndigheder en række nye supplerende oplysninger til Kommissionen.

6. Efter mødet den 10. november 2011 meddelte Danmarks Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union ved e-mail af 17. november 2011, at anmeldelsen af den pågældende foranstaltning blev trukket tilbage.

⁽¹⁾ EUT L 379 af 28.12.2006, s. 5.

⁽²⁾ EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1.

⁽³⁾ EUT C 319 af 27.12.2006, s. 1.

⁽⁴⁾ EUT C 16 af 22.1.2009, s. 1. Disse rammebestemmelser blev i 2009 udvidet til også at omfatte primærproduktion af landbrugsprodukter (EUT C 261 af 31.10.2009, s. 2) og derefter forlænget til at gælde indtil udgangen af 2011 for alle de sektorer, de gælder for (EUT C 6 af 11.1.2011, s. 5).

⁽⁵⁾ EUT L 83 af 27.3.1999, s. 1.

7. Ved fax af 14. december 2011 meddelte Kommissionen de danske myndigheder, at den registrerede støtten som uanmeldt med sagsnr. SA 32874 (2011/NN), idet afgiften var taget i anvendelse, før den blev anmeldt og uden Kommissionens godkendelse.

8. Ved fax af 27. december 2011 sendte Danmarks Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union Kommissionen et brev fra de danske myndigheder, hvori disse oplyste, at den pågældende afgiftsordning ville ophøre den 31. december 2011, idet de præciserede, at nævnte ordning for at finansiere de planlagte aktiviteter (se pkt. 9 nedenfor) ville blive erstattet af en forhøjelse af den generelle vandafgift, hvis elementer allerede er blevet undersøgt af Kommissionen i forbindelse med støttesag nr. NN 1/2005 ⁽⁶⁾.

Beskrivelse

9. Den 27. december 2008 vedtog Folketinget en bestemmelse, hvorved der blev indført en afgift på tilladelsen til indvinding af grundvand. Afgiftsprovenuet skal bruges til at finansiere identifikationen og planlægningen af forvaltningen af områder, der er særligt vigtige for drikkevandsforsyningen. Denne bestemmelse er gennemført i kapitel 4 a i kodificeret lov nr. 935 af 24. september 2009.

10. Afgiften, som beregnes i forhold til den vandmængde, der årligt kan indvindes inden for rammerne af tilladelsen, andrager 0,305 DKK (ca. 0,04 EUR) pr. m³ for 2009, 0,315 DKK for 2010 og 0,310 DKK for 2011.

11. Afgiften, der oprindeligt skulle opkræves indtil udgangen af 2017 (se pkt. 8), skal betales fuldt ud af ejere af offentlige vandforsyningsanlæg. De brugere, der har en tilladelse til vandindvinding for deres egne anlæg, betaler kun en tredjedel af afgiften for en vandmængde, der ikke overstiger 25 000 m³. Indehavere af en tilladelse til indvinding, der omfatter mindre end 6 000 m³ pr. år, fritages fuldstændigt for at betale afgiften.

12. Ifølge de disponible oplysninger er der i Danmark udstedt 85 000 private indvindingstilladelser, hvoraf langt de fleste vedrører landbrugssektoren (ca. 95 % af tilladelserne for over 6 000 m³). De danske myndigheder kan ikke garantere, at alle de danske virksomheder i landbrugssektoren har deres egne indvindingstilladelser og således ikke er afhængige af den offentlige forsyning. Ifølge myndighederne vil de bedrifter, der vil kunne være tilknyttet et offentligt vandforsyningsanlæg, almindeligvis have en indvindingstilladelse, og burde således ikke bruge det offentlige system til andet end husholdningsbehov.

13. Det fremgår af tallene fra de danske myndigheder for 2009, at 12 275 indehavere af tilladelser har opnået en afgiftsmedsættelse svarende til et gennemsnitligt beløb på

⁽⁶⁾ I forbindelse med denne sag konkluderede Kommissionen, at afgiftsmechanismen ikke indebar statsstøtteelementer.

1 080 EUR pr. år for tilladelser, der omfatter en vandmængde på gennemsnitligt 35 500 m³. Oplysningerne for perioden 2009-2011 viser, at der i landbrugssektoren er 1 091 virksomheder, der har opnået afgiftsnedsettelse, hvilket overstiger de minimis-loftet, idet beløbet i de seneste år var 11 200 EUR i gennemsnit med et maksimum på 330 000 EUR for en virksomhed (for andre svinger beløbet fra de minimis-loftet til 47 682 EUR). De danske myndigheder har præciseret, at 106 indehavere af tilladelser er registreret som fødevarerforarbejdende virksomheder.

Vurdering

Vurdering af, om der forekommer støtte i forbindelse med opkrævningen af afgiften og dens anvendelse

14. I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF 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 det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
15. Den pågældende foranstaltning svarer umiddelbart til denne definition, da den tilstås af staten (som giver afkald på indtægter ved at indrømme en nedsættelse af eller en fritagelse for afgiften), begunstiger visse virksomheder (de landbrugsvirksomheder, der har en privat indvindingstilladelse, og herunder dem, som opnår fritagelse i stedet for nedsættelse, samtidig med at de også nyder fordel af en lempelse af den finansielle byrde, de burde pålægges), kan påvirke samhandelen ⁽¹⁾ og vil kunne fordreje konkurrencevilkårene ⁽²⁾.
16. I den foreliggende sag har de danske myndigheder fastlagt en sondring mellem de landbrugsvirksomheder, for hvilke subventionsækvivalenten for nedsættelsen af/fritagelsen for afgiften holdes under det tilladte de minimis-loft, og de landbrugsvirksomheder, for hvilke den pågældende subventionsækvivalent overstiger samme loft.
17. I landbrugssektoren er de minimis-støtte underlagt bestemmelserne i to forordninger:
 - a) for så vidt angår sektoren for primær landbrugsproduktion: Kommissionens forordning (EF) nr. 1535/2007 af 20. december 2007 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 ⁽³⁾ på de minimis-støtte til produktion af landbrugsprodukter ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ I 2009 deltog Danmark i samhandelen med landbrugsprodukter inden for Fællesskabet for en værdi af 5,805 mia. EUR i form af import og 8,276 mia. EUR i form af eksport.

⁽²⁾ Ifølge Domstolens retspraksis er alene den omstændighed, at en virksomheds konkurrencemæssige situation forbedres derved, at den opnår en fordel, som den ikke ville have kunnet opnå under normale markedsvilkår, og som de andre konkurrerende virksomheder ikke har, tilstrækkelig til at påvise en konkurrencefordrejning (sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. (1980) s. 2671).

⁽³⁾ Nu henholdsvis artikel 107 og 108 i TEUF. Alle henvisninger i denne afgørelse til EF-traktatens artikel 87 og 88 skal forstås som henvisninger til artikel 107 og 108 i TEUF.

⁽⁴⁾ EUT L 337 af 21.12.2007, s. 35.

- b) for så vidt angår sektoren for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter: Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 af 15. december 2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte ⁽⁵⁾.

18. I henhold til artikel 3, stk. 2, første afsnit, i Kommissionens forordning (EF) nr. 2007/1535 må den samlede de minimis-støtte til én og samme virksomhed ikke overstige 7 500 EUR over en periode på tre regnskabsår. Loftet gælder uanset støttens form og indhold.
19. I artikel 3, stk. 3, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1535/2007 fastsættes det, at »Det kumulerede beløb for den de minimis-støtte, som en medlemsstat yder til virksomheder i landbrugsproduktionssektoren over en periode på tre regnskabsår, må ikke overstige værdien i bilaget« (59 445 000 EUR for Danmarks vedkommende).
20. Støtte inden for rammerne af ovennævnte individuelle og nationale begrænsninger udgør ikke statsstøtte i den betydning, der er fastlagt i artikel 107, stk. 1, i TEUF.
21. I artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1535/2007 fastsættes det dog, at »hvis den samlede støtte, der ydes til en støtteforanstaltning, overstiger loftet [på 7 500 EUR pr. støttemodtager over en periode på tre regnskabsår], kan støtten ikke henføres under denne forordning, end ikke for den del af beløbet, der ikke overstiger loftet. Foranstaltningen kan i så fald ikke henføres under denne forordning, hverken på det tidspunkt, hvor støtten ydes, eller senere.«
22. I artikel 2, stk. 2, første afsnit, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 fastsættes det, at »den samlede de minimis-støtte til en enkelt virksomhed må ikke overstige 200 000 EUR over en periode på tre regnskabsår«. Støtte inden for rammerne af denne begrænsning udgør ikke statsstøtte i den betydning, der er fastlagt i artikel 107, stk. 1, i TEUF. I andet afsnit præciseres det, at »hvis det samlede støttebeløb i forbindelse med en støtteforanstaltning overskrider dette loft, kan støtten ikke henføres under denne forordning, end ikke for den del, som holder sig inden for loftets rammer. I så fald kan denne støtteforanstaltning ikke henføres under denne forordning, hverken på det tidspunkt, hvor støtten ydes, eller senere.«
23. Kommissionen bemærker, at afgiftsnedsettelsen/-fritagelsen i sig selv allerede medfører en overskridelse af de minimis-lofterne for et vist antal virksomheder. Ingen af de minimis-forordningerne kan derfor anvendes på disse virksomheder.
24. Kommissionen konstaterer også, at tallene fra de danske myndigheder er absolutte tal, dvs. at der i dem ikke er taget højde for anden de minimis-støtte, som virksomhederne eventuelt måtte have modtaget i løbet af en periode på tre regnskabsår. Kommissionen kan derfor ikke på dette stadium udelukke, at virksomheder, for hvilke subventionsækvivalenten for nedsættelsen af eller fritagelsen for afgiften

⁽⁵⁾ EUT L 379 af 28.12.2006, s. 5.

- holdes under de de minimis-lofter, der er fastlagt i Kommissionens forordning (EF) nr. 1535/2007 eller (EF) nr. 1998/2006, i løbet af en periode på tre regnskabsår måtte have modtaget et samlet de minimis-støttebeløb, som overskrider nævnte lofter som følge af en kumulation af på den ene side subventionsækvivalenten for nedsættelsen af eller fritagelsen for afgiften og på den anden side andre former for de minimis-støtte, som de måtte have modtaget i den pågældende periode.
25. Ud fra disse konstateringer må Kommissionen derfor på dette stadium nære tvivl om, hvorvidt bestemmelserne i artikel 3, stk. 2 og 3, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1535/2007 og i artikel 2, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 er overholdt, og derfor også om, hvorvidt det er berettiget at anvende en de minimis-ordning for nedsættelsen af eller fritagelsen for afgiften, uanset hvilken støttemodtager i landbrugssektoren og subventionsækvivalent for afgiften der er tale om. Kommissionen kan derfor ikke udelukke, at der forekommer støtte under den pågældende foranstaltning i forbindelse med opkrævningen af afgiften.
26. Da foranstaltningen har form af en afgift, skal det dog ligeledes vurderes, om der er tale om støtte i lyset af Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne⁽¹⁾.
27. I nævnte meddelelse henvises der til de elementer for vurdering af, om der forekommer støtte, der allerede er nævnt under pkt. 16. Men i meddelelsen præciseres det også, at hvis en foranstaltnings selektive karakter kan være begrundet i et systems karakter eller forvaltning, er foranstaltningen ikke at betragte som statsstøtte.
28. De danske myndigheder har hidtil ikke fremlagt nogen elementer, der gør det muligt at konkludere, at den pågældende foranstaltning er begrundet i systemets karakter eller forvaltning. De argumenter, myndighederne har fremført i deres oplysninger, tenderer snarere mod at påvise, at nedsættelsen af eller fritagelsen for afgiften ganske enkelt er begrundet i den omstændighed, at de erhvervsdrivende i landbrugssektoren uden denne foranstaltning ville skulle betale for meget.
29. De danske myndigheder hævder ligeledes, at afgifts-nedsættelsen for de erhvervsdrivende i landbrugssektoren er begrundet i den omstændighed, at de beskattes for den vandmængde, for hvilken der gives en indvindingstilladelse, og ikke for den vandmængde, der rent faktisk forbruges, som det er tilfældet med erhvervsdrivende uden for landbrugssektoren. Dette argument kan ikke godtages, da der i selve landbrugssektoren for samme beregningsgrundlag sondres mellem dem, der kan opnå nedsættelse, og dem, der kan opnå fritagelse, selv om alle udnytter samme vand. Argumentet om, at det er dyrt at opkræve afgifter for beskedne beløb, når tilladelsen kun omfatter en mindre vandmængde, synes heller ikke at være relevant i denne sammenhæng, da omkostningen hertil opluges i hele opkrævningssystemet. Og endelig forholder det sig ifølge oplysningerne fra de danske myndigheder således, at det referenceniveau, der bruges til at sætte loft for afgiften (25 000 m³ — se pkt. 11), ligger langt under middelniveauet for indvindingstilladelserne i landbrugssektoren (35 000 m³), hvilket der ikke synes at være nogen begrundelse for i logikken for afgiftens formål, som skulle være at få de største potentielle eller faktiske vandforbrugere til i højere grad at deltage i finansieringen af beskyttelsen af vandressourcer (tallene fra de danske myndigheder viser, at indvindingstilladelserne omfatter i alt 603 mil. m³, hvoraf landbruget tegner sig for 436 mio. m³).
30. På baggrund af disse betragtninger, hvoraf det fremgår, at der ikke er tilstrækkelig relevans mellem den pågældende foranstaltning og beskatningsordningens logik, kan Kommissionen heller ikke her udelukke, at der under foranstaltningen forekommer støtte i forbindelse med opkrævningen af afgiften.
31. Hvad angår anvendelsen af afgiftsprovenuet, kan Kommissionen allerede nu konkludere, at den ikke indeholder elementer af statsstøtte, da de indsamlede midler skal bruges til den danske forvaltnings egne aktiviteter, som i kraft af deres beskaffenhed ikke er selektive (identifikation og planlægning af forvaltningen af områder, der er særligt vigtige for drikkevandsforsyningen, er en opgave, som med hensyn til gennemførelsen kun vedrører staten, men hvis resultater er af interesse for alle aktivitetssektorer).

Støttens forenelighed

32. Visse foranstaltninger kan i de tilfælde, der angives i artikel 107, stk. 2 og 3, i TEUF, undtagelsesvis anses for at være forenelige med det indre marked.
33. I betragtning af den planlagte ordnings beskaffenhed er den eneste mulige undtagelse i dette tilfælde den, som er fastlagt i artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, ifølge hvilken støtte kan betragtes som forenelig med det indre marked, hvis den har til formål at fremme udviklingen af visse erhvervs-grene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.
34. I landbrugssektoren indrømmes denne undtagelse, når støtten opfylder de relevante betingelser i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til landbrug og skovbrug for 2007-2013⁽²⁾ (i det følgende benævnt »EF-rammebestemmelserne«). I betragtning af støttens formål (at fremme beskyttelsen af vandressourcer) og det anvendte støtteinstrument er de eneste bestemmelser i EF-rammebestemmelserne, som vil kunne påberåbes, de bestemmelser, der omhandler støtte til miljøbeskyttelse.
35. I pkt. 62 i EF-rammebestemmelserne fastsættes det, at andre former for støtte til miljøbeskyttelse end støtte til investeringer gennemgås på grundlag af EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse⁽³⁾ (i det følgende benævnt »EF-retningslinjerne«).

⁽¹⁾ EFT C 384 af 10.12.1998, s. 3.

⁽²⁾ EUT C 319 af 27.12.2006, s. 1.

⁽³⁾ EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1.

36. EF-retningslinjerne indeholder i pkt. 151 en generel bestemmelse om, hvorvidt støtte i form af lempelser eller fritagelser for miljøafgifter er forenelig, og i pkt. 154-159 mere specifikke bestemmelser om støtte i form af lempelser eller fritagelser for ikke-harmoniserede miljøafgifter (som den afgift, der her er tale om).
37. Det fastsættes i pkt. 151, at støtte i form af lempelser eller fritagelser for miljøafgifter vil blive betragtet som forenelig med det indre marked, forudsat at støtten i det mindste indirekte bidrager til at forbedre miljøbeskyttelsesniveauet, og at afgiftslempelsen eller afgiftsfritagelsen ikke underminerer det overordnede mål. De danske myndigheder har i den forbindelse anført, at foranstaltningen blev indført for ikke at påføre erhvervsbrugerne en urimelig tung byrde, uden at de har fremført overbevisende argumenter herfor.
38. Kommissionen kan på dette stadium ikke vurdere, om den pågældende afgiftsnedsettelse eller -fritagelse vil kunne forbedre miljøbeskyttelsesniveauet (også selv om det skulle være indirekte). Derfor er den på nuværende tidspunkt ikke i stand til at afgøre, om kriteriet i pkt. 151 i EF-retningslinjerne er opfyldt. Den må derfor på dette stadium udtrykke tvivl herom.
39. I pkt. 154 fastsættes det, at støtte i form af lempelser eller fritagelser for ikke-harmoniserede miljøafgifter betragtes som forenelig med det indre marked i en tiårig periode, forudsat at betingelserne herfor er opfyldt. I det foreliggende tilfælde er forenelighedens eventuelle varighed ikke relevant, eftersom afgiften blev indført i 2009 og skal opkræves indtil udgangen af 2017, dvs. i mindre end ti år.
40. I de efterfølgende punkter præciseres det, at støtte kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet⁽¹⁾ som omhandlet i artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, forudsat at den er nødvendig og proportionel, på basis af oplysninger fra medlemsstaterne. De oplysninger, der kræves, er angivet i pkt. 156 (de respektive sektorer og kategorier af støttemodtagere, støttemodtagernes situation, hvordan afgifterne kan bidrage til miljøbeskyttelse, de bedste teknikker til nedbringelse af miljøskader). I det foreliggende tilfælde er oplysningerne om de bedste teknikker til at nedbringe miljøskader ikke relevante, da der er tale om vandindvinding og ikke egentlig forurening.
41. I pkt. 158 og 159 fastsættes det (til opfølgning af bestemmelserne i pkt. 157), hvilke betingelser der skal opfyldes, for at afgifterne kan anses for at opfylde kriterierne om nødvendighed og proportionalitet.
- Støttens nødvendighed*
42. I henhold til pkt. 158 i EF-retningslinjerne finder Kommissionen støtten nødvendig, hvis følgende kumulative betingelser er opfyldt:
- a) valget af støttemodtagere skal baseres på objektive og klare kriterier, og støtten skal i princippet ydes på samme måde for alle konkurrenter i samme sektor/relevante marked, hvis de er i samme faktuelle situation
- b) miljøafgiften uden lempelser skal føre til en betydelig stigning i produktionsomkostningerne for alle sektorer eller kategorier af individuelle støttemodtagere
- c) den betydelige stigning i produktionsomkostningerne kan ikke væltes over på forbrugerne, uden at det fører til betydelig salgsnedgang.
43. Hvad angår kriteriet i pkt. 158, litra a), i EF-retningslinjerne, har de danske myndigheder i de oplysninger, de har forelagt, foretaget en sammenligning mellem de erhvervsdrivende uden for landbrugssektoren, der har en indvindings-tilladelse, og de erhvervsdrivende inden for landbrugssektoren for at påvise, at de to kategorier af erhvervsdrivende ikke befinder sig i samme faktuelle situation, således at bestemmelsen om, at støtten i princippet bør ydes på samme måde for alle konkurrenter i samme sektor/relevante marked, i dette tilfælde ikke er relevant.
44. Ganske vist gør denne sammenligning det muligt at konstatere, at landbrugsvirksomheder og ikkelandbrugsvirksomheder ikke opererer på det samme marked, men den er i dette tilfælde ikke relevant, da der i selve landbrugssektoren er mulighed for enten en nedsættelse af eller en fuldstændig fritagelse for afgiften, alt efter hvilken vandmængde der er givet indvindings-tilladelse til, til trods for at de erhvervsdrivende i landbrugssektoren opererer på samme marked, har måttet afholde udgifter af samme art til at installere og vedligeholde deres indvindingsanlæg og derfor befinder sig i samme faktuelle situation, hvilket burde medføre en ensartet beskatning og ikke anvendelsen af en nedsættelse i visse tilfælde og en fritagelse i andre. Denne forskelsbehandling af danske landbrugere ledsages af en anden forskelsbehandling, der er til skade for de konkurrenter, som befinder sig i andre medlemsstater men på samme produktmarked, idet disse ikke nyder godt af den fordel, der tilstås de danske erhvervsdrivende under beskatningsordningen, således som den anvendes i Danmark.
45. På baggrund af disse betragtninger må Kommissionen derfor på dette stadium nære tvivl om, hvorvidt kriteriet i pkt. 158, litra a), i EF-retningslinjerne er overholdt.
46. Hvad angår kriteriet i pkt. 158, litra b), i EF-retningslinjerne, har de danske myndigheder i deres oplysninger anført, at afgiftsnedsettelsen for producenter af kartofler, som er den vigtigste afgrøde, der kræver kunstvanding i Danmark, tegner sig for 1,6 % af en bedrifts omsætning, som anslås til 1,74 mio. DKK (ca. 232 000 EUR).
47. Denne oplysning viser imidlertid kun forholdet mellem afgiftsnedsettelsen og bedriftens omsætning og angiver på ingen måde, om hele afgiften medfører en betydelig stigning i de berørte parters produktionsomkostninger eller ej.
48. På grundlag af denne konstatering er Kommissionen på nuværende tidspunkt ikke i stand til at afgøre, om kriteriet i pkt. 158, litra b), i EF-retningslinjerne er opfyldt. Den må derfor på dette stadium udtrykke tvivl herom.

⁽¹⁾ Ændret til det indre marked.

49. Den tvivl, der gives udtryk for ovenfor, indebærer, at det heller ikke er muligt at verificere, om kriteriet i pkt. 158, litra c), i EF-retningslinjerne er overholdt, da det, hvis der ikke er påvist en betydelig stigning i produktionsomkostningerne, ikke kan fastslås, hvilke virkninger den pågældende stigning har for salget. Kommissionen må derfor på dette stadium nære tvivl om, hvorvidt det pågældende kriterium er opfyldt.
50. Da alle kriterierne under pkt. 158 i EF-retningslinjerne skal være opfyldt, for at den pågældende støtte kan betragtes som nødvendig, må Kommissionen på dette stadium nære tvivl om, hvorvidt støtten er nødvendig og dermed forenelig med det indre marked.
- Støttens proportionalitet*
51. I henhold til pkt. 159 i EF-retningslinjerne finder Kommissionen støtten proportionel, hvis en af følgende betingelser er opfyldt:
- ordningen fastlægger kriterier, der sikrer, at hver enkelt støttemodtager betaler en del af den nationale afgift, der stort set svarer til hver enkelt støttemodtagers miljøresultater sammenlignet med resultaterne for den bedste teknik inden for EØS-området. Ifølge støtteordningen kan enhver virksomhed, der bruger den bedste teknik, højst opnå en lempelse, der svarer til stigningen i produktionsomkostninger som følge af afgiften, med anvendelse af den bedste teknik, og som ikke kan væltes over på forbrugerne. Virksomheder, der har dårligere miljøresultater, skal have mindre lempelser, i forhold til deres miljøresultater
 - støttemodtagerne betaler mindst 20 % af den nationale afgift, medmindre en lavere sats kan begrundes med henvisning til begrænset konkurrenceforvridning
 - lempelser eller fritagelser er betinget af, at der mellem den pågældende medlemsstat og de støttemodtagende virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder indgås aftaler, hvorved virksomhederne eller sammenslutningerne af virksomheder forpligter sig til at nå miljøbeskyttelsesmål, der har samme virkning, som hvis litra a) eller b) eller minimumsafgiftssatsen i Fællesskabet blev anvendt. Sådanne aftaler eller forpligtelser kan bl.a. gælde nedbringelse af energiforbrug, nedbringelse af emissioner eller andre miljøforanstaltninger, og de skal opfylde følgende betingelser:
 - den enkelte medlemsstat forhandler aftalernes indhold, der bl.a. skal præcisere målene og fastsætte en tidsramme for opnåelsen af målene
 - medlemsstaterne skal sikre en uafhængig og rettidig kontrol af de forpligtelser, der følger af disse aftaler
 - aftalerne skal revideres løbende i lyset af den teknologiske udvikling og udviklingen generelt, og de skal sikre et effektivt sanktionssystem i tilfælde af manglende overholdelse af aftalerne.
52. Hvad angår kriteriet i pkt. 159, litra a), i EF-retningslinjerne, konstaterer Kommissionen, at oplysningerne fra de danske myndighed snarere sigter mod at påvise en begrænsning af afgiftens fordrejende virkninger i almindelighed og ikke gør det muligt at verificere:
- proportionaliteten mellem det afgiftsbeløb, der betales, og niveauet for de tekniske resultater i forbindelse med vandindvindingen og -anvendelsen i EU (i dette tilfælde bør referencen være EU og ikke EØS, da de generelle EØS-aftaler ikke gælder for landbrugssektoren)
 - proportionaliteten mellem nævnte beløb og en eventuel stigning i produktionsomkostningerne (se også pkt. 42 ovenfor)
 - den manglende overvæltning af den eventuelle omkostningsstigning på forbrugerne
 - afgiftsnedsættelsens modulering efter den støttemodtagende virksomheds miljøresultater.
53. Kommissionen må derfor på dette stadium nære tvivl om, hvorvidt kriteriet i pkt. 159, litra a), i EF-retningslinjerne er overholdt.
54. Hvad angår kriteriet i pkt. 159, litra b), i EF-retningslinjerne, konstaterer Kommissionen, at visse støttemodtagere ikke betaler mindst 20 % af afgiften, da indehavere af en indvindingstilladelse for mindre end 6 000 m³ nyder fordel af fuldstændig fritagelse, og at den beregningsmetode, der anvendes på dem, der nyder fordel af en simpel afgiftsnedsættelse, ikke gør det muligt at sikre, at alle betaler mindst 20 % af afgiften (ifølge metoden skal der betales en tredjedel af det normale afgiftsbeløb, men i kraft af, at der desuden sættes loft for det afgiftspligtige beløb for en indvinding på 25 000 m³, er det ikke muligt at sikre, at den afgift, der i sidste ende reelt betales, i alle tilfælde udgør mindst 20 % af det beløb, der skulle være betalt uden nedsættelse).
55. I pkt. 159, litra b), i EF-retningslinjerne forudses det ganske vist, at der kan betales mindre end 20 % af afgiften, hvis det påvises, at konkurrenceforvridningen er begrænset, men de danske myndigheder har ikke fremlagt nogen elementer, der beviser dette, idet de blot har anført, at afgiftsnedsættelsen kun synes at have en yderst begrænset indvirkning på konkurrencen, og at afgiftsfritagelsens virkninger for konkurrencen er hypotetisk, uden at fremlægge nogen dokumentation herfor.
56. På den baggrund må Kommissionen nære tvivl om, hvorvidt kriteriet i pkt. 159, litra b), i EF-retningslinjerne er overholdt.
57. Hvad angår overholdelsen af kriteriet i pkt. 159, litra c), i EF-retningslinjerne, konstaterer Kommissionen, at det ikke på grundlag af nogen af de oplysninger, de danske myndigheder har forelagt, er muligt at konkludere, at der findes sådanne aftaler (aftaler, som i den pågældende sektor f.eks. havde kunnet vedrøre en sund forvaltning og anvendelse af vandressourcer).

58. Kommissionen må derfor på dette stadium nære tvivl om, hvorvidt kriteriet i pkt. 159, litra c), i EF-retningslinjerne er overholdt.
59. Eftersom ingen af kriterierne i pkt. 159 i EF-retningslinjerne tilsyneladende er opfyldt ifølge de disponible oplysninger, må Kommissionen på dette stadium nære tvivl om, hvorvidt den pågældende støtte er proportionel, og dermed også om, hvorvidt den er forenelig med det indre marked.
60. Endelig har de danske myndigheder i de oplysninger, de har forelagt efter mødet den 10. november 2011, henledt Kommissionens opmærksomhed på, at medlemsstaterne i henhold til EU's midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den nuværende finansielle og økonomiske krise⁽¹⁾, kan yde støtte for et beløb på i alt 15 000 EUR til virksomheder, der beskæftiger sig med primærproduktion af landbrugsprodukter, såfremt støtten anmeldes (støtten kan endda andrage 500 000 EUR for virksomheder, der beskæftiger sig med forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter).
61. Det er rigtigt, at dette er muligt, men Kommissionen konstaterer, at de danske myndigheder ikke har forelagt nogen oplysninger, der godtgør, at alle de betingelser, der i nævnte rammebestemmelser er fastlagt for tilståelsen af den pågældende støtte, er opfyldt. Det er dog tvivlsomt, om betingelserne er opfyldt. For blot at tage et eksempel:
- i sektoren for primærproduktion af landbrugsprodukter er ordningen med nedsættelse af eller fritagelse for afgiften blevet anvendt på landbrugsbedrifter et godt stykke tid, før de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte blev udvidet til også at omfatte aktiviteter inden for primærproduktion af landbrugsprodukter; derfor forekommer det at være vanskeligt at berettige en påberåbelse af de pågældende rammebestemmelser med tilbagevirkende kraft, især da en af betingelserne deri er, at medlemsstaten, før støtten ydes, skal indhente en erklæring i skriftlig eller elektronisk form fra den pågældende virksomhed om enhver anden de minimis-støtte og enhver anden støtte i henhold til rammebestemmelserne, som den har modtaget i det løbende finansår, og kontrollere, at støtten ikke vil bringe den samlede støtte, som virksomheden har modtaget i tidsrummet fra 1. januar 2008 til 31. december 2010, op over loftet på 15 000 EUR
 - i sektoren for forarbejdning/afsætning af landbrugsprodukter finder rammebestemmelserne dog ganske rigtigt anvendelse forud for anvendelsen af ordningen med nedsættelse af eller fritagelse for afgiften, men også her forholder det sig således, at medlemsstaten, før støtten ydes, skal indhente en erklæring i skriftlig eller elektronisk form fra den pågældende virksomhed om enhver anden de minimis-støtte og enhver anden støtte i henhold til rammebestemmelserne, som den har modtaget i det løbende finansår, og kontrollere, at støtten ikke vil bringe den samlede støtte, som virksomheden har modtaget i tidsrummet fra 1. januar 2008 til 31. december 2010, op over loftet på 15 000 EUR. På dette stadium er det på grundlag af oplysningerne fra de danske myndigheder imidlertid ikke muligt at fastslå, om denne betingelse er opfyldt
 - forlængelsen i 2011 af de midlertidige rammebestemmelers gyldighed var ledsaget af supplerende betingelser (bl.a. indgivelsen af en fuldstændig ansøgning under en national »krisestøtte«-ordning, godkendt senest den 31. december 2010 i henhold til rammebestemmelserne og senest den 31. marts 2011 for virksomheder, som beskæftiger sig med primærproduktion af landbrugsprodukter). Der er endnu ikke forelagt nogen oplysninger, som beviser, at disse betingelser er opfyldt.
62. Kommissionen nærer derfor på dette stadium tvivl om, hvorvidt det er muligt at henhøre støtte, der følger af nedsættelsen af eller fritagelsen for den pågældende afgift, under anvendelsesområdet for de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte.
63. På baggrund af alle disse betragtninger opfordrer Kommissionen under henvisning til proceduren i artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde Danmark til senest en måned efter at have modtaget dette brev at fremsætte sine bemærkninger og forelægge alle oplysninger, der måtte være nyttige for vurderingen af støtten. De danske myndigheder opfordres til straks at sende støttemodtagerne en kopi af dette brev.
64. Kommissionen henviser til, at det i artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 er fastsat, at al ulovlig støtte kan kræves tilbagebetalt af støttemodtageren.»

⁽¹⁾ EUT C 16 af 22.1.2009, s. 1. Disse rammebestemmelser blev i 2009 udvidet til også at omfatte primærproduktion af landbrugsprodukter (EUT C 261 af 31.10.2009, s. 2) og derefter forlænget til at gælde indtil udgangen af 2011 for alle de sektorer, de gælder for (EUT C 6 af 11.1.2011, s. 5).