

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE SAMARBEJDSOMRÅDE

EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDEN

EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDENS AFGØRELSE

Nr. 149/02/KOL

af 26. juli 2002

om miljøafgiftsforanstaltninger

(Norge)

EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDEN HAR —

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde ⁽¹⁾, særlig artikel 61 til 63,

under henvisning til aftalen mellem EFTA-staterne om oprettelse af en tilsynsmyndighed og en domstol ⁽²⁾, særlig artikel 24 og artikel 1 i protokol 3 til denne aftale,

under henvisning til de proceduremæssige og materielle regler for statsstøtte ⁽³⁾, særlig bestemmelserne i kapitel 15 ⁽⁴⁾, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFREMSTILLING

Sagsforløb

EFTA-Tilsynsmyndigheden vedtog ved afgørelse af 23. maj 2001 nye miljøretningslinjer (se afgørelse nr. 152/01/KOL). I henhold til punkt 69 i disse retningslinjer foreslog myndigheden som en foranstaltning efter artikel 1, stk. 1, i protokol 3 til aftalen om tilsynsmyndigheden og domstolen, at EFTA-staternes eksisterende støtteordninger på miljøområdet skulle bringes i overensstemmelse med retningslinjerne inden den 1. januar 2002.

Myndigheden underrettede ved brev af 23. maj 2001 (dok. nr. 01-3596-D) den norske regering om vedtagelsen af de nye retningslinjer og anmodede den om at meddele den norske tilslutning til de foreslåede foranstaltninger. Ved brev fra det norske handels- og industriministerium af 6. juli 2001, indgået og registreret hos myndigheden den 10. juli 2001 (dok. nr. 01-5475-A), meddelte den norske regering sin tilslutning til de foreslåede foranstaltninger.

Iværksættelsen af de nye miljøretningslinjer blev ved flere lejligheder drøftet mellem repræsentanter for myndigheden og de norske myndigheder (dvs. på bilaterale møder i april, juni og september 2001).

⁽¹⁾ I det følgende benævnt »EØS-aftalen«.

⁽²⁾ I det følgende benævnt »aftalen om tilsynsmyndigheden og domstolen«.

⁽³⁾ Retningslinjer for anvendelse og fortolkning af artikel 61 og 62 i EØS-aftalen og artikel 1 i protokol 3 til aftalen om tilsynsmyndigheden og domstolen, vedtaget og udstedt af EFTA-Tilsynsmyndigheden den 19. januar 1994 (EFT L 231 af 3.9.1994 og EØS-tillæg nr. 32 til EFT af samme dato), senest ændret ved afgørelse nr. 370/01/KOL af 28. november 2001 (EFT C 34 af 7.2.2002, s.15), i det følgende benævnt »myndighedens retningslinjer for statsstøtte«.

⁽⁴⁾ Kapitel 15 i myndighedens retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse som vedtaget ved myndighedens afgørelse nr. 152/01/KOL af 23. maj 2001 (EFT L 237 af 6.9.2001, s. 16) i det følgende benævnt »miljøretningslinjerne«.

Ved brev fra det norske finansministerium af 31. januar 2002, indgået og registreret hos myndigheden den 5. februar 2002 (dok. nr. 02-1004-A), underrettede den norske regering myndigheden om de eksisterende ordninger og fremsatte sine bemærkninger med hensyn til overensstemmelsen med de nye miljøretningslinjer.

Ved brev af 28. februar 2002 anerkendte myndigheden modtagelse af det pågældende brev (dok. nr. 02-1539-D). Myndigheden understregede, at den efter at have gennemgået de modtagne oplysninger ikke kunne anse de forskellige eksisterende ordninger for at være i overensstemmelse med betingelserne i de nye miljøretningslinjer. Myndigheden bemærkede i denne henseende, at den norske regering havde erkendt dette forhold og meddelt myndigheden om planer for at råde bod på situationen. Myndigheden var dog af den opfattelse, at den norske regerings planer og hensigt ikke var tilstrækkelige, idet der ikke forelå nogen konkrete forslag eller tilsagn, som kunne sikre fuld overensstemmelse med de nye miljøretningslinjer fra og med den 1. januar 2002.

Myndigheden redegjorde for de punkter, hvor den især nærer tvivl om, hvorvidt visse lempelser af miljøafgifterne er forenelige med miljøretningslinjerne, og anmodede den norske regering om at fremlægge konkrete forslag til hensigtsmæssige gennemførelsesbestemmelser og tilsagn, som kunne sikre opfyldelse af betingelserne i de nye miljøretningslinjer fra det fastsatte tidspunkt. Den norske regering blev endvidere anmodet om at fremlægge yderligere oplysninger, herunder en begrundelse for de pågældende støtteforanstaltninger i lyset af statsstøttere reglerne. Disse forslag, tilsagn og yderligere oplysninger skulle være myndigheden i hænde inden to måneder efter modtagelsen af brevet af 28. februar 2002.

Myndigheden understregede, at hvis myndigheden ikke modtog de ubedte konkrete forslag, tilsagn og yderligere oplysninger inden fristen, ville myndigheden indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

Ved brev fra det norske finansministerium af 15. maj 2002, indgået og registreret hos myndigheden den 24. maj 2002 (dok. nr. 02-3995-A), fremsendte den norske regering yderligere oplysninger. Den norske regering meddelte bl.a. myndigheden mandatet for en arbejdsgruppe, der var nedsat for at vurdere følgerne af de nye miljøretningslinjer for det norske elafgiftssystem. Arbejdsgruppen skulle aflevere en foreløbig rapport den 1. juli 2002. På denne baggrund anmodede den norske regering myndigheden om en yderligere frist for opfyldelse af betingelserne i de nye miljøretningslinjer.

De norske myndigheder fremsendte den 5. juli 2002 med e-post en kopi (på norsk) af arbejdsgruppens foreløbige rapport til myndigheden.

Myndigheden bemærker, at den ikke formelt af den norske regering er blevet underrettet om rapporten, og at den norske regering heller ikke har redegjort for sine synspunkter i forhold til rapportens konklusioner eller for regeringens videre opfølgning på rapportens resultater. Det skal også bemærkes, at rapporten nåede frem til myndigheden efter udløbet af fristen for at indsende oplysninger og forslag. I lyset af disse forhold har myndigheden ikke medtaget indholdet i den foreløbige rapport i sin vurdering af de forskellige afgiftsforanstaltninger.

Beskrivelse af støtteforanstaltningerne

Følgende beskrivelse er baseret på dels oplysninger fra den norske regering, dels oplysninger, som myndigheden er i besiddelse af.

Myndigheden beklager, at den norske regering ikke har fremlagt kopier af de relevante lovbestemmelser for de pågældende afgiftsforanstaltninger. Myndigheden konstaterer endvidere, at selv om myndigheden udtrykkeligt havde anmodet den norske regering om at fremsende støttemateriale, som kunne sætte myndigheden i stand til at kontrollere strukturen og logikken i det norske miljøafgiftssystem, herunder al relevant dokumentation om det tilsigtede mål for miljøafgifterne og de forskellige lempelser, så har den norske regering ikke fremlagt sådanne oplysninger.

Afgift på elforbrug

Afgiften på elforbrug blev oprindeligt indført i 1971. I henhold til den norske regering (se beskrivelse i brev af 31. januar 2001) er formålet med afgiften at sikre en mere effektiv anvendelse af elkraft og dermed skabe positive virkninger for miljøet, som ellers ikke ville indtræffe.

Afgiften dækker alt indenlandsk forbrug, bortset fra visse fritagelser og, indtil 1993, nedsatte satser for forskellige industrier. I henhold til den norske regering blev disse fritagelser og nedsatte satser indført for at opveje tab i konkurrenceevne. Den norske regering har i denne henseende fremsendt data om elforbruget i de industrier, der er omfattet af fritagelsen, og om omkostningsforøgelserne for disse industrier, hvis fritagelsen fra elafgiften skulle bortfalde.

Alle forbrugere i Finnmark og syv kommuner i Nord-Troms (Karlsøy, Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord) har siden 1990 været fritaget for afgiften. Fritagelsen gælder både husholdningsforbruget og alle erhvervsaktiviteter.

Afgiften dækkede indtil 1992 samtlige industrier, men der gjaldt nedsatte satser for visse sektorer (alle eller nogle energiintensive industrier⁽¹⁾ samt papirmasse- og papirindustrien). I 1993 blev disse industrier fuldt fritaget fra afgiften. Fra og med den 1. januar 1994 blev fritagelsen udvidet til at omfatte hele fremstillingsindustrien, mineindustrien og drivhusindustrien. I henhold til den norske regering blev det opgivet at begrænse fritagelse til de energiintensive industrier, da definitionen var uklar og ikke kunne opretholdes. Fra 1997 blev også sociale virksomheder, der driver industriel fremstillingsvirksomhed, fritaget fra afgiften. Andre industrisektorer skal betale afgiften.

I henhold til den norske regering blev afgiftsgrundlaget fra og med 1. januar 2002 udvidet til også at omfatte elforbrug i administrationsbygningerne i fremstillings- og mineindustrien. I henhold til den norske regering førte denne ændring til, at det kun var el forbrugt i produktionsprocessen, der var fritaget fra afgiften. For at udgøre en »administrationsbygning« skal mindst 80 % af bygningens areal anvendes til administrative formål. Dette betød, at hvis produktionsaktiviteterne brugte mere end 20 % af arealet, ville elforsyningen til hele bygningen ikke blive pålagt afgift. Dette var i henhold til den norske regering den eneste brugbare definition i praksis.

I henhold til den norske regering dækker de eksisterende afgiftsfritagelser (dvs. undtagelser for sektorer og regioner) ca. 45 % af det samlede elforbrug og ca. 70 % af elforbruget i industrien i Norge.

Følgende tabel giver en oversigt over afgiftssatserne og fritagelserne siden 1993 på grundlag af tal indgivet af den norske regering.

Tabel 1: Elafgift i øre pr. kWh. (2002-priser)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Afgiftssats	5,60	6,12	6,09	6,14	6,34	6,34	6,41	8,95	11,47	9,30
Nedsat sats	2,80 ⁽¹⁾	- ⁽²⁾	—		—	—	—	—	—	—
Fritagelser	Energiintensiv industri, papirmasse- og papirindustri samt drivhuse	Fremstillings- og mineindustri fritaget	Som i 1994	Som i 1994	Fritagelsen udvidet til også at omfatte sociale virksomheder med industriproduktion	Som i 1997	Som i 1997 ⁽³⁾	Som i 1999	Som i 1999, men uden afgiftsfritagelse for elkraft forbrugt i administrationsbygninger	

⁽¹⁾ Den norske regering påpegede, at fremstillings- og mineindustrien kun betaler 2,3 øre pr. kWh.

⁽²⁾ Fremstillings- og mineindustrien har siden den 1. januar 1994 været fuldt fritaget fra afgiften.

⁽³⁾ I henhold til den norske regering blev fritagelse for brugerne af elektriske kedler dog ophævet.

⁽¹⁾ De største sektorer i den energiintensive industri er aluminium og ferrolegering.

Den norske regering indsendte endvidere oplysninger om provenu og beregninger over afgiftsudgifter i forbindelse med afgiften på elforbrug. Afgiftsudgifter beregnes som statens tab af provenu som følge af afgiftsfritagelser eller -lempelser. I beregningerne er der ikke taget hensyn til eventuelle adfærdsændringer som følge af afgiftsfritagelsens ophævelse.

Tabel 2: Afgift på elforbrug: provenu og afgiftsudgifter (mio. NOK)

	1999	2000	2001	2002
Provenu	3 267	4 205	6 530	6 206
Afgiftsudgifter som følge af sektorfritagelser	2 735	3 940	5 595	4 605
Afgiftsudgifter som følge af regionale fritagelser	100	140	190	160

Myndigheden bemærker, at de relevante lovbestemmelser vedrørende elafgiften synes at have som hovedregel, at alt indenlandsk forbrug af el pålægges afgift ⁽¹⁾. På den anden side er der fastsat bestemmelser om fritagelse for visse sektorer og regioner ⁽²⁾. Sektorundtagelserne afgrænses med henvisning til deres statistiske klassificering.

I nogle tilfælde er fritagelsernes anvendelsesområde kortlagt/afgrænset yderligere, således at elforbrug i administrationsbygninger ikke skulle være fritaget ⁽³⁾.

CO₂-afgift

CO₂-afgiften på mineralolie og benzin indførtes i 1991 og på kul og koks i 1992. Oprindeligt blev afgiften indført som en integrerende del af det eksisterende punktafgiftssystem på mineralolie, benzin samt kul og koks. Som led i reformen af de grønne afgifter i 1999 blev CO₂-afgiften foreslået som en separat afgift i lovgivningen. CO₂-afgiftsatsen for mineralolie blev sat til 0,490 NOK pr. liter ⁽⁴⁾. CO₂-afgiftsatsen på kul og koks blev forhøjet i tidsrummet 1994 til 2002 fra 0,410 til 0,490 (2002) NOK pr. kg.

Afgiften pålignes kul og koks, der anvendes til energiformål. I henhold til den norske regering er brug af kul og koks som råvare eller reduktionsmiddel i industriprocesser fritaget fra CO₂-afgift. Denne fritagelse blev indført i 1992 samtidigt med CO₂-afgiften på kul og koks. I henhold til den norske regering anvendes kul og koks som råvare eller reduktionsmiddel i fremstillingen af karbider, ferrolegeringer og primær aluminium og magnesium. Disse industrier var også energiintensive og ville ikke være levedygtige uden fritagelsen. I sit brev af 31. januar 2002 skriver den norske regering, at formålet med fritagelsen var, at tilgængelige teknikker var baseret på brug af kulstof, og at de pågældende producenter var udsat for international konkurrence.

Endvidere opkræves der ikke CO₂-afgift på kul og koks, der anvendes til energiformål i fremstillingen af cement og leca. Denne fritagelse blev indført i 1992, da afgiften trådte i kraft. Begrundelsen for denne fritagelse er i henhold til den norske regering, at mulige erstatningsprodukter for kul og koks ikke ville være rentable, og at den pågældende industri ville blive udsat for international konkurrence.

Papir- og papirmasseindustrien har betalt en nedsat sats på 0,245 NOK pr. liter siden januar 1993.

⁽¹⁾ Se det norske Stortings vedtagelse af elafgiften i forbindelse med statens budget for 2002, »Vedtak om forbrugsavgift på elektrisk kraft«, 28. november 2001, § 1, samt kapitel 3 i forskriften om punktafgifter, § 3-12-1.

⁽²⁾ Se det norske Stortings vedtagelse af elafgiften i forbindelse med statens budget for 2002, »Vedtak om forbrugsavgift på elektrisk kraft«, 28. november 2001, § 1, samt kapitel 3 i forskriften om punktafgifter, § 3-12-4.

⁽³⁾ Kapitel 3 i forskriften om punktafgifter, § 3-12-5.

⁽⁴⁾ I henhold til oplysninger fra den norske regering har satsen i 2002-NOK ikke ændret sig siden 1994.

Den norske regering har indsendt oplysninger om provenu og afgiftsudgifter i forbindelse med CO₂-afgiften ⁽¹⁾.

Tabel 3: CO₂-afgift: provenu og afgiftsudgifter ⁽¹⁾

	1999	2000	2001	2002
Provenu	6 904	6 567	6 600	7 018
Afgiftsudgift	2 125	2 175	2 230	2 270

⁽¹⁾ Den norske regering forklarede, at tallene beregnedes ved at bruge CO₂-afgiften på mineralolie en sats på 0,49 NOK pr. liter som benchmark.

Myndigheden bemærker, at visse anvendelser af afgiftspligtige produkter er fritaget fra CO₂-afgiften i medfør af lovbestemmelserne. Efter § 3-6-3 i kapitel 3 i forskriften om punktafgifter er produkter, der anvendes som råvare, berettiget til refundering af afgiften i det omfang, CO₂-emissionerne i luften er mindre end, hvad kulstofindholdet i produktet sandsynliggør. Efter § 3-6-4 i kapitel 3 i forskriften om punktafgifter er kul og koks, der anvendes som reduktionsmiddel, fritaget fra afgiften. Fritagelsen gælder kun den mængde af produkterne, som er nødvendig for reduktionsprocessen. Kul og koks, der anvendes til fremstilling af slagger i kombination med fremstilling af cement og leca, er endvidere også fritaget fra afgiften.

Hertil kommer, at told- og punktafgiftsdepartementet har udgivet forklarende noter til ovennævnte fritagelser, som yderligere illustrerer baggrunden for de pågældende fritagelser ⁽²⁾.

Med hensyn til anvendelse af kul og koks som råvare i industrielle processer hedder det i noterne, at når kul og koks indgår i det færdige produkt, enten permanent eller midlertidigt, på en måde, der ikke medfører emission af CO₂, eller hvis emissionerne er lavere, end hvis det havde været en normal forbrænding, er kul og koks fritaget fra afgiften. Dette er tilfældet, hvis kul og koks anvendes bl.a. som råvare i fremstillingen af grafitelektroder og elektrodemasse og f.eks. i fremstillingen af calciumkarbid.

Med hensyn til anvendelse af kul og koks som reduktionsmiddel i industrielle processer hedder det i noterne, at kul og koks i nogle tilfælde er en nødvendig del af den kemiske proces, men ikke indgår i det færdige produkt. I sådanne tilfælde kan niveauet for CO₂-emissionerne sammenlignes med emissionerne fra brug af kul og koks til energiformål. Det hedder, at begrundelsen for fritagelsen er, at der ikke findes alternative materialer til sådanne processer bortset fra kul og koks.

Den norske regering har fremsendt tal om CO₂-emissioner forårsaget af de forskellige industrier samt estimater over omkostningerne som følge af CO₂-afgiften.

SO₂-afgift

I 1970 blev der indført en afgift på mineralolie. Den norske regering forklarede, at i henhold til forskrift nr. 2 af 17. september 1976 ⁽³⁾ kunne hele eller dele af afgiften refunderes efter ansøgning, hvis emissionen fra produktets anvendelse var mindre end, hvad svovlindholdet i produktet sandsynliggør. Alle brugere af mineralolie kunne ansøge om refundering. Dette viser i henhold til den norske regering, at SO₂-afgiften er målrettet efter de faktiske emissioner af svovldioxid.

⁽¹⁾ Begrebet »afgiftsudgift« er forklaret ovenfor.

⁽²⁾ Toll- og avgiftsdirektoratets kommentarer: »Fritak for industriell bruk, kull og koks« (jf. Stortingets vedtak om CO₂-avgift § 3, nr.1, bokstav d, og § 3, nr. 4, bokstav a, jf. forskriften §§ 3-6-3 og 3-6-4).

⁽³⁾ Myndigheden bemærker, at denne forskrift ikke er blevet fremsendt.

Fra 1993 blev afgiften baseret på svovlindholdet i olien og forhøjet i forhold til svovlindholdet i procent. Afgiftspligten gælder petroleum, gasolie, solarolie, autodieselolie, dieselolie og fyringsolie eller anden olie, der kan anvendes som fyringsolie. Den svovlbaserede afgift på mineralolie blev i 1999 ændret til en SO₂-afgift.

Samtidigt blev afgiften udvidet til også at gælde kul og koks. SO₂-emissioner, der stammer fra brug af kul og koks, blev dog pålignet en reduceret sats. Forskrift nr. 961 om svovlafgiften på mineralprodukter af 18. december 1998 ⁽¹⁾ anvender en differentieret afgift afhængig af de forskellige kul- og kokskategorier baseret på et formodet svovlindhold. Efter udvidelsen af SO₂-afgiftens anvendelsesområde blev refunderingsordningen under forskrift nr. 2 af 17. september 1976 (se ovenfor) udvidet til også at gælde de nye afgiftspligtige produkter.

Afgiftens anvendelsesområde blev yderligere udvidet i 1999 til også at omfatte SO₂-emissioner fra olieraffinaderier. For at undgå dobbeltbeskatning blev § 1-3 i forskrift nr. 961 om svovlafgiften på mineralprodukter af 18. december 1998 anvendt. Hvis afgiftsbelagte produkter forårsager den af afgiften omfattede emission, skal den første afgift efter denne bestemmelse fratrækkes den afgift, der gælder emissionen. Da olieraffinaderierne anvendte olie i raffineringen, var 1999-ændringen i praksis en rent teknisk ændring. Efter at have været pålagt emissioner indirekte gennem refunderingsordningen blev afgiften omdannet til en direkte emissionsafgift. Olieraffinaderierne blev således valgt ud, da det blev anset for mere effektivt at anvende SO₂-afgiften direkte på raffinaderiernes emissioner. Efter den norske regerings synspunkt kunne emissionsafgiften på olieraffinaderier kun anses for at udgøre en »ny« afgift i det omfang, emissionerne skyldtes kilder, der ikke tidligere var pålagt afgift. Da olieraffinaderier bruger råolie til fremstilling af mineralolieprodukter, giver processen anledning til emission. Råolie er imidlertid ikke pålagt afgift som et produkt og er derfor ikke omfattet af refunderingsordningen.

I henhold til den norske regerings tal faldt grundafgiften på mineralolie fra 0,084 (2002-) NOK pr. liter i 1994 til 0,070 (2002-) NOK pr. liter i 2002. Satsen for kul og koks samt for olieraffinaderier faldt fra 3,24 (2002-) NOK pr. kg SO₂ i 1999 til 3,14 (2002-) NOK pr. kg i 2002.

Fra og med 1. januar 2002 blev SO₂-afgiften ophævet for brug af kul og koks samt for olieraffinaderier. Den norske regering forklarer, at industrien, som tidligere var omfattet af SO₂-afgiften, i stedet skulle reguleres gennem emissionstilladelser i overensstemmelse med loven om forureningskontrol. I henhold til den norske regering skal ophævelsen af afgiften ses på baggrund af Norges forpligtelser under Gøteborg-protokollen fra 1999, hvor der er fastsat et loft for norske SO₂-emissioner på 22 000 tons i 2010. Den norske regering forklarer, at for at nå det emissionsmål skal de norske SO₂-emissioner falde med 7 000 tons. Den norske myndighed, Statens Forureningstilsyn, har foretaget beregninger, der viser, at denne reduktion bedst foretages i forarbejdningsindustrien. Den 19. september 2001 blev der derfor undertegnet en hensigtserklæring mellem det norske miljøministerium og den norske sammenslutning af forarbejdningsindustrier (PIL) på vegne af virksomheder i følgende sektorer: olieraffinaderier, kemiske og keramiske materialer, cement, ferrolegeringer og aluminium.

Den norske regering erklærede, at der på miljøområdet kan overvejes forskellige former for instrumenter eller foranstaltninger for at finde ud af, hvordan målet bedst kan nås, herunder afgifter. I St.prp. nr. 54 (1997-98) overvejes flere foranstaltninger til reduktion af de samlede SO₂-emissioner, og valget faldt på en afgift på brug af kul og koks med en reduceret sats. En undersøgelse offentliggjort af Statens Forureningstilsyn viser imidlertid, at der med denne reducerede sats kun kan opnås en mindre emissionsreduktion. Afgiften blev derfor afskaffet, og andre foranstaltninger som hensigtserklæringen med PIL blev indført.

⁽¹⁾ Myndigheden bemærker, at denne forskrift ikke er blevet fremsendt.

I henhold til hensigtserklæringen erklærer den norske sammenslutning af forarbejdningsindustrier (PIL) på vegne af de virksomheder, der er anført i bilaget til erklæringen ⁽¹⁾, at de vil udvikle teknologi og opføre rensningsanlæg, der vil reducere de norske SO₂-emissioner med mindst 5 000 tons. PIL skal endvidere fremlægge konkrete forslag til, hvordan en sådan emissionsreduktion kan foretages, og samtidigt fremlægge forslag til, hvordan der kan opnås en samlet reduktion på 7 000 tons.

I hensigtserklæringen hedder det endvidere, at emissioner fra individuelle driftsanlæg reguleres af Statens Forureningstilsyn (SFT) gennem udstedelse af licenser til eksisterende industrier i overensstemmelse med loven om forureningskontrol og i tilknytning til gennemførelsen af fællesskabsdirektivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC-direktivet), og denne ordning skal anvendes efter direktivets bestemmelser fra den 30. oktober 2007. I den udstrækning loven om forureningskontrol tillader det, skal miljømyndighederne prøve at udforme emissionslicenserne således, at industrien får mulighed for at opfylde reduktionskravene gennem samarbejde om fælles emissionsreduktionstiltag, når industrien finder det mest effektivt. Emissionslicenserne skal også indeholde regler om de mere detaljerede betingelser for fælles tiltag, herunder at kravene i IPPC-direktivet om brug af BAT ⁽²⁾ på de enkelte anlæg skal opfyldes. Endvidere skal emissionslicenserne udformes i overensstemmelse med kravene til alternative metoder til afgiftsfrigørelse indeholdt i EFTA-Tilsynsmyndighedens miljøretningslinjer.

I henhold til hensigtserklæringen skal PIL den 1. juni 2002 fremlægge forslag til metoder til beregning/måling af SO₂-emissioner fra de enkelte virksomheder.

Den norske regering erklærede, at den havde til hensigt i overensstemmelse med loven om forureningskontrol at bruge regulering som det vigtigste værktøj i reduktionen af SO₂-emissionerne fra industrielle forarbejdningsprocesser indtil opfyldelse af målet for reduktionen og senest i 2010. De juridisk bindende forpligtelser kommer således til at indgå i virksomhedernes licenser. Regeringen fremsatte efterfølgende et forslag for det norske Storting om ophævelse fra og med 1. januar 2002 af afgiften på SO₂-emissioner fra brug af kul og koks og fra raffinaderier.

Endelig skulle hensigtserklæringen med PIL anses som en aftale, der ikke var juridisk bindende for parterne. De norske myndigheder indføjede også en bestemmelse om, at aftalen var på linje med EFTA-Tilsynsmyndighedens miljøretningslinjer.

Med henblik på hensigtserklæringens iværksættelse har PIL oprettet en såkaldt »Miljøfond for Forarbejdningsindustriene«. Fonden er opbygget som en uafhængig fond. Hver deltagende virksomhed har tilsyneladende undertegnet en iværksættelsesaftale med fonden. Denne iværksættelsesaftale har som vigtigste element, at virksomhederne forpligter sig til at indbetale fonden et beløb svarende til den nuværende SO₂-afgift. Fondsmidlerne skal anvendes til finansiering af renselanlæg prioriteret efter omkostninger, indtil hensigtserklæringens mål er opfyldt.

Baseret på tal fra den norske regering viser følgende tabel en oversigt over provenu og afgiftsudgifter ⁽³⁾ under SO₂-afgiften.

Tabel 4: SO₂-afgift: provenu og udgifter (mio. NOK)

	1999	2000	2001	2002
Provenu	344	117	140	98
Afgiftsudgift	540	525	540	600

⁽¹⁾ Følgende sektorer er anført i bilaget: olieraffinaderier, kemiske og keramiske materialer, cement, ferrolegeringer og aluminium.

⁽²⁾ »Den bedste tilgængelige teknologi«.

⁽³⁾ Begrebet »afgiftsudgift« er forklaret ovenfor.

Den norske regering har også fremsendt tal om SO₂-emissioner forårsaget af brug af kul og koks og olieraffinerier samt estimater over omkostningerne som følge af SO₂-afgiften.

II. VURDERING

Beslutningens anvendelsesområde

Myndigheden understreger, at nærværende beslutning er begrænset til en vurdering af, hvorvidt den norske regering opfyldte sine forpligtelser i forhold til de af myndigheden foreslåede foranstaltninger, som den norske regering havde tilsluttet sig. Den pågældende undersøgelse vedrører således kun en gennemgang af støtteordningers forenelighed med EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c), læst sammen med de nye miljøretningslinjer i tidsrummet efter 1. januar 2002.

Nærværende undersøgelse omfatter kun støtteforanstaltninger i form af fritagelse fra elafgiften, lempelser af CO₂-afgiften og den delvise ophævelse af SO₂-afgiften. Med hensyn til de øvrige foranstaltninger, som den norske regering meddelte i sit brev af 31. januar 2002, forbeholder myndigheden sig ret til at vurdere disse på et senere tidspunkt.

Statsstøtte som omhandlet i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1

Den norske regering hævdede i brev af 15. maj 2002, at i strid med de synspunkter, der blev udtrykt i brev af 31. januar 2002, kunne visse af de pågældende foranstaltninger anses for ikke at falde ind under anvendelsesområdet for EØS-aftalens artikel 61, stk. 1. Myndigheden blev opfordret til at undersøge disse foranstaltninger på baggrund af den norske regerings fortolkning af begrebet statsstøtte i forbindelse med miljøafgifter.

Den norske regering hævdede, at det følger af Europa-Kommissionens praksis ⁽¹⁾ og EF-Domstolens retspraksis ⁽²⁾, at EØS-staten har skønsbeføjelse til at beslutte, hvilke produkter der skal pålægges afgift, og hvilke anvendelser af visse produkter der skal pålægges afgift. Den norske regering mener, at foranstaltninger, der er begrænset til en vis inputfaktor eller til et vist brug af visse produkter eller en vis adfærd, har karakter af generelle foranstaltninger. Sådanne foranstaltninger begunstiger ikke visse virksomheder eller visse produktioner. Med hensyn til foranstaltningernes eventuelle berettigelse i lyset af de tilsigtede mål med dem henviser den norske regering til retspraksis og Europa-Kommissionens forslag til Rådets direktiv om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter, der beskriver omstændigheder, hvor afgiftslempelser anses for berettigede i forhold til skattesystemets karakter og forvaltning ⁽³⁾.

⁽¹⁾ I denne henseende henviste den norske regering især til Kommissionens beslutning af 3. april 2002 om fritagelse for energiprodukter med dobbelt anvendelsesformål fra den britiske afgift Climate Change Levy (statsstøtte C 18/2001 og C 19/2201) samt Kommissionens beslutning om elreformen i Danmark (statsstøtte N 416/99).

⁽²⁾ I denne henseende henviste den norske regering til følgende sager: dom afsagt af EF-Domstolen den 2. juli 1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. 1974, s. 709, dom afsagt af EF-Domstolen den 2. februar 1988, forenede sager 67, 68 og 70/85, van der Kooy mod Kommissionen, Sml. 1988, s. 219, dom afsagt af EF-Domstolen den 17. juni 1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen (Maribel bis/ter), Sml. 1999 I, s. 3671, og dom afsagt af EF-Domstolen den 8. november 2001, sag C-143/99, Adria Wien Pipeline.

⁽³⁾ Ud over ovennævnte retspraksis nævnte den norske regering EF-Domstolens dom af 22. november 2001 i sag C-53/00, Ferring.

I henhold til EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, er »støtte, som ydes af EF-medlemsstater, EFTA-stater eller 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 aftalen i det omfang, den påvirker samhandelen mellem de kontraherende parter«.

Statsstøtte som omhandlet i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, omfatter »indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger...«⁽¹⁾.

Et system, hvor de offentlige myndigheder tildeler visse virksomheder en skattefritagelse, der letter dem for nogle af deres omkostninger og giver dem finansielle fordele, der forbedrer deres konkurrencestilling, udgør således statsstøtte som omhandlet i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, hvis støtten kan påvirke samhandelen mellem de kontraherende parter og fordreje konkurrencen.

Indførelse af miljøafgifter er som sådan ikke omfattet af EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, når blot det er generelle foranstaltninger, der ikke begunstiger visse virksomheder eller erhvervsgrene⁽²⁾. Lempelser af en generel afgift falder imidlertid ind under bestemmelsen, hvis de er rettet mod visse virksomheder eller erhvervsgrene, og hvis ikke lempelserne er berettiget som følge af det pågældende skattesystems karakter eller forvaltning⁽³⁾.

Som et første skridt i vurderingen af, hvorvidt en foranstaltning er rettet mod visse virksomheder eller erhvervsgrene, skal såvel lovbestemmelserne for den pågældende afgiftsforanstaltning som dens virkninger tages i betragtning⁽⁴⁾. En foranstaltning kan således være selektiv, hvis lovbestemmelserne udtrykkeligt begrænser skattefordelene til visse erhvervsgrene. I fravær af sådanne udtrykkelige bestemmelser kan foranstaltningen dog stadig være selektiv, hvis anvendelsen af visse kriterier i lovbestemmelserne eller afgrænsningen af foranstaltningernes anvendelsesområde fører til, at kun visse, klart identificerbare erhvervsgrene faktisk drager fordel af en gunstig afgiftsbehandling.

Vurderingen af, hvorvidt visse foranstaltninger udgør fritagelser fra eller lempelser af en generel regel/almindelig forvaltning, tager udgangspunkt i den pågældende afgiftsforanstaltnings struktur, hvorefter det på grundlag af lovbestemmelserne for de pågældende afgiftsforanstaltninger bør kortlægges, hvorvidt der er generelle regler, som der kan undtages fra⁽⁵⁾. Det skal dog understreges, at det ikke er foranstaltningernes betegnelse, der er afgørende⁽⁶⁾. For at afgøre, om en specifik foranstaltning kan anses for at være en lempelse, er det ikke afgørende, at den er udformet som en fritagelse eller en begrænsning af foranstaltningens anvendelsesområde. Det, der skal vurderes, er, om den pågældende foranstaltning i sin karakter udgør en undtagelse fra det generelle system, som den er en del af⁽⁷⁾. Denne vurdering bør baseres på de tilsluttede målsætninger for de pågældende foranstaltninger.

⁽¹⁾ Dom afsagt af EF-Domstolen den 17. juni 1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen (Maribel bis/ter), Sml. 1999 I, s. 3671, præmis 23.

⁽²⁾ Se punkt 17B.3.1. (1) i kapitel 17B i myndighedens retningslinjer for statsstøtteregelemlernes anvendelse i forbindelse med foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomheder.

⁽³⁾ Se punkt 17B.3.1. (4) i kapitel 17B i myndighedens statsstøtteregelemlingslinjer og også dom afsagt af EF-Domstolen den 2. juli 1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. 1974, s. 709, præmis 15.

⁽⁴⁾ I denne henseende skal det understreges, at der i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, ikke »... sondres under hensyn til grundene til eller til hensigten med de statslige interventioner, men bestemmelsen definerer disse i kraft af deres virkninger«, Maribel bis/ter, præmis 25. Se også dom afsagt af EF-Domstolen den 29. februar 1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. 1996 I, s. 723, præmis 79.

⁽⁵⁾ Se punkt 17B.3.1. (4) i kapitel 17B i myndighedens statsstøtteregelemlingslinjer.

⁽⁶⁾ Se forslag til afgørelse fra generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer fremsat den 17. september 1998, sag C-6/97, Italien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 2981, præmis 27, fodnote 17: »Det afgørende her er ikke foranstaltningens formelle betegnelse (fritagelse, nedsættelse, godtgørelse, fradrag, dispensation, eftergivelse mv.), men foranstaltningens karakter af en afgiftsbestemmelse, som skaber en undtagelsessituation til gunst for en eller flere afgiftspligtige.«

⁽⁷⁾ Se forslag til afgørelse fra generaladvokat Darmon fremsat den 17. marts 1992, forenede sager C-72 og 73/91, Sml. 1993 I, s. 887, præmis 50.

Myndigheden erindrer om, at EF-Domstolen i Adria Wien-sagen fastslog, at når det vurderes, hvorvidt statsstøttereglerne finder anvendelse, skal der »udelukkende tages stilling til, om en statslig foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner«, jf. traktatens artikel 92, stk. 1, i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til det formål, der forfølges med den pågældende foranstaltning, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation.«⁽¹⁾

Dernæst skal det efterprøves, hvorvidt »fritagelse [kan] berettiges ved dette systems karakter eller forvaltning«⁽²⁾. I vurderingen af en eventuel berettigelse ved miljøafgiftsforanstaltninger bør man være særlig opmærksom på de miljøpolitiske betragtninger, der ligger til grund for den pågældende nationale lovgivning, ligesom det under hensyntagen til disse betragtninger skal undersøges, hvorvidt forskelsbehandling af økonomiske agenter er berettiget, eller hvorvidt virksomheder/erhvervsgræne, der drager fordel af skattelempelserne, i lige omfang bidrager til de negative miljøpåvirkninger, som den pågældende afgift skulle sætte ind over for⁽³⁾.

Endelig ønsker myndigheden at henlede opmærksomheden på, at det i princippet er den pågældende EFTA-stat, der afgør, hvordan den vil udforme sit miljøafgiftssystem. Dette indebærer, at EFTA-staten frit kan beslutte, hvilke produkter og aktiviteter der skal være omfattet af anvendelsesområdet for et givet miljøafgiftssystem. Når EFTA-staten således frit udformer sit nationale miljøafgiftssystem, skal den imidlertid for ikke at komme i konflikt med EØS-statsstøttereglerne sikre, at foranstaltninger, der begunstiger visse virksomheder eller visse erhvervsgræne, er i overensstemmelse med de miljømålsætninger, der ligger til grund for de pågældende afgiftsforanstaltninger. Det er den pågældende regering, der over for myndigheden skal fremlægge oplysninger, som sætter myndigheden i stand til at vurdere, om vedtagne afgiftslempelser kan betragtes som iværksættelse af de iboende målsætninger i selve afgiftssystemet.

På denne baggrund vurderede myndigheden de forskellige afgiftsforanstaltninger.

Elafgift

I henhold til den norske regering kan de fordelagtige afgiftsforanstaltninger fra og med 1. januar 2001 ikke betragtes som en fritagelse fra elafgiftssystemet rettet mod særlige erhvervsgræne (fremstillings- og minesektoren) til forskel fra f.eks. servicesektoren. Afgiften skal betragtes som en afgift, der har et begrænset anvendelsesområde, som dækker al brug af el, bortset fra el brugt til produktionsformål.

Den norske regerings synspunkt er, at denne skelen i forhold til elektricitetens specifikke anvendelse i modsætning til en skelen i forhold til specifikke erhvervsgræne ikke kan betragtes som udgørende statsstøtte.

På grundlag af de relevante regler fastsat i forskriften om punktafgifter (kapitel 3) som beskrevet ovenfor er myndigheden af den opfattelse, at strukturen i elafgiftssystemet for øjeblikket er udformet, så den generelle regel er, at alt forbrug af el skal pålægges afgift. Den norske regerings argument om, at den generelle regel, der ligger til grund for det nuværende elafgiftssystem, skulle være, at kun el anvendt til andre formål end produktionsprocesser skulle pålægges afgift, synes ikke understøttet i ovennævnte relevante regler. Reglerne fastlægger klart, at visse industrier, defineret efter den klassificering, som den norske statistikmyndighed anvender, skal fritages fra afgiften. Denne definition af fritagelsens anvendelsesområde fører til, at visse erhvervsgræne ikke omfattes af fritagelsen, selv om det ikke kan udelukkes, at el også i disse erhvervsgræne anvendes i produktionsprocesser.

I henhold til relevant retspraksis er det klart, at fritagelser defineret i forhold til specifikke sektorer skal betragtes som selektive foranstaltninger, som i princippet ikke kan være berettiget som følge af det pågældende systems karakter eller logikken bag det⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Dom afsagt af EF-Domstolen den 8. november 2001, sag 143/99, Adria Wien Pipeline, Sml. 2001, s. I-8365, præmis 41.

⁽²⁾ Dom afsagt af EF-Domstolen den 2. juli 1974, sag C-173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. 1974, s. 709, præmis 15.

⁽³⁾ Se dom afsagt af EF-domstolen den 22. november 2001 i sag C-53/00, Ferring SA mod Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), Sml. 2001 I, s. 9067, præmis 17 til 22.

⁽⁴⁾ I Adria Wien-dommen fastslog EF-Domstolen, at »... den omstændighed, at der ydes fordele til virksomheder, hvis hovedaktivitet er fremstilling af materielle goder, [kan] ikke berettiges ved karakteren eller opbygningen af den afgiftsordning ...«, præmis 49. I Maribel-sagen fastslog Domstolen endvidere, »at begrænsningen af tildeling af de forhøjede reduktioner til visse erhvervssektorer betyder, at der er tale om selektive reduktionsforanstaltninger, således at de opfylder betingelsen om specificitet.«, (præmis 28 til 31).

Hertil kommer, at myndigheden ikke er overbevist om, at fritagelserne kan betragtes som den norske regerings valg af kun at afgiftspålægge visse former for elforbrug. Som den norske regering selv har anført (jf. brev af 31. januar 2002), blev fritagelserne for de forskellige industrier indført for at opveje tab i konkurrenceevne. Myndigheden bemærker ligeledes, at den norske regering ikke har forklaret, hvordan begrænsningen af fritagelsen, således at el anvendt i administrationsbygninger skulle afgiftspålægges, faktisk sikrer, at kun el anvendt i produktionsprocesser ville få fordel af afgiftsfritagelsen. I denne henseende bemærker myndigheden især, at den norske regering ikke har givet nogen definition på, hvad der kan betragtes som henholdsvis produktionsprocesser og administrative formål. Myndigheden nærer endvidere tvivl om, hvorvidt det er i tråd med målsætningerne bag elafgiften, nemlig at reducere elforbruget, at udelukke el anvendt til visse formål, såsom el anvendt i produktionsprocesser i modsætning til andre anvendelser.

Endelig fremgår det også tydeligt af retspraksis, at en regional differentiering af skatteforanstaltninger udgør en selektiv foranstaltning, der falder ind under EØS-aftalens artikel 61, stk. 1 ⁽¹⁾.

I lyset af ovenstående betragtninger og på grundlag af de oplysninger, som myndigheden er i besiddelse af, har myndigheden konkluderet, at visse industri- og regioners fritagelse fra elafgiften, som omhandlet i § 3-12-4 i kapitel 3 i forskriften om punktafgifter, kan udgøre en selektiv foranstaltning, der synes at fravige det generelle afgiftssystem for elforbrug.

Undtagelserne giver en økonomisk fordel til de omfattede virksomheder, da disse virksomheder frigøres fra byrder, der normalt belaster deres budget. Denne fordel tildeles ved hjælp af statsmidler, idet staten lider et tab af afgiftsprovener. På grundlag af tal fra den norske regering anslås tabet af afgiftsprovener som følge af fritagelsen af visse sektorer og regioner i 2002 til henholdsvis 4 605 mio. og 160 mio. NOK ⁽²⁾. Modtager-virksomhederne udøver økonomisk aktivitet på markeder, hvor der er eller kunne være samhandel mellem de kontraherende parter, eller hvor virksomheder fra andre EØS-lande kunne ønske at etablere sig. Fritagelserne fordrejer derfor eller truer med at fordreje konkurrencen og kan påvirke samhandelen mellem de kontraherende parter.

Visse industri- og regioners fritagelse fra elafgiften kan således betragtes som statsstøtte som omhandlet i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1.

CO₂-afgift

Undtagelse for kul og koks anvendt som råvare eller reduktionsmiddel

Efter den norske regerings opfattelse kan lempelserne af CO₂-afgiften for kul og koks anvendt som råvare eller reduktionsmiddel falde uden for anvendelsesområdet for EØS-aftalens artikel 61, stk. 1.

Den norske regering hævder, at begge lempelserne var begrænset til en særlig anvendelse af de pågældende produkter og ikke som en fritagelse/nedsættelse rettet mod visse virksomheder eller visse produktioner. Lempelsen er åben for samtlige virksomheder, der anvender kul og koks til disse formål. Den norske regering antog således, at afgiftsfritagelsen for visse anvendelser af produkterne kun kunne betragtes som »selektiv«, hvis visse virksomheder ikke ville få fordele af afgiftsfritagelsen, selv om de også ville anvende produkterne til de formål, fritagelsen er betinget af.

Som et alternativ hævdede den norske regering, at lempelsen for anvendelse af kul og koks som råvare kunne anses for berettiget i forhold til det underliggende, tilsigtede formål.

⁽¹⁾ Dom afsagt af EFTA-Domstolen den 20. juli 1999 vedrørende den norske regionalt differentierede socialsikringsafgift, sag E-6/98, Den norske regering mod EFTA-Tilsynsmyndigheden, Samling af EFTA-Domstolens afgørelser 1999, s. 74.

⁽²⁾ Den norske regering oplyser, at disse tal stammer fra Budsjettinnstilling S. nr. 1 (2001-2002).

Den norske regering hævdede, at formålet med CO₂-afgiften var at reducere CO₂-emissioner. Afgiften vedrørte mineralolieprodukter, der anvendes til energiformål. I den udstrækning visse anvendelser af mineralolieprodukter, bortset fra anvendelser til energiformål, ikke fører til CO₂-emissioner, kunne fritagelserne/refunderingerne betragtes som værende berettiget på baggrund af selve logikken bag foranstaltningen.

Den norske regering anførte i denne henseende, at kul og koks, der medgår til et færdigt produkt, forårsager ingen eller kun beskedne emission af CO₂. Dette skulle skyldes enten den »lave« temperatur (4-500° C) eller fraværet af ilt i processen. Da afgiften er rettet mod CO₂-emissioner, mener den norske regering, at lempelsen for brug af kul og koks som råvarer er berettiget i forhold til det underliggende, tilsigtede formål.

Efter den norske regerings opfattelse er det underliggende formål med indførelsen af en afgift på kul og koks dels at reducere produkternes anvendelse til energiformål, dels at undgå risikoen for et skift fra brug af mineralolie, allerede afgiftspålagt, til brug af kul og koks, der ikke var afgiftspålagt. I betragtning af disse formål anførte den norske regering, at lempelsen for kul og koks anvendt som råvare eller reduktionsmiddel, der ikke anvendes til energiformål, kunne betragtes som berettiget. Endvidere anførte den norske regering, at da der ikke er andre produkter, der kan anvendes i denne særlige proces, så kunne begge lempelser anses for at være berettiget af samme årsag.

Myndigheden bemærker, at refunderingsmuligheden for kul og koks anvendt som råvare og fritagelsen for kul og koks anvendt som reduktionsmiddel ikke er afgrænset i forhold til en specifik erhvervsgrænse. Det synes dog, at det kun er i særlige industrier, at kul og koks anvendes til de specifikke formål. Fritagelser, der er begrænset til disse formål, synes således nødvendigvis kun at begunstige disse industrier. Myndigheden bemærker endvidere, at den norske regering selv synes at betragte disse fritagelser som rettet mod specifikke sektorer, nemlig produktion af karbider, ferrolegeringer og primær aluminium og magnesium, og den norske regering bemærker, at disse industrier ikke ville være levedygtige uden fritagelsen ⁽¹⁾.

Myndigheden udelukker ikke på nuværende tidspunkt, at visse fritagelser/nedsættelser kan anses for at være berettigede, når det kan påvises, at visse anvendelser af det afgiftspligtige produkt ikke bidrager til de negative miljøpåvirkninger, som den pågældende afgift skulle sætte ind over for.

Myndigheden bemærker imidlertid, at den norske regering ikke har fremlagt kontrollerbare oplysninger om CO₂-emissioner fra brug af kul og koks som råvare i de forskellige industrier, der er omfattet af fritagelsen. Den norske regering har endvidere ikke forklaret, hvordan refunderingsordningen omhandlet i § 3-6-3 (1) i kapitel 3 i forskriften om punktafgifter anvendes i praksis. Myndigheden har således ikke været i stand til at vurdere, om fritagelsen anvendes på en sådan måde, at den begrænses til processer, der ikke bevirker CO₂-emissioner.

Med hensyn til fritagelsen for CO₂-afgiften for kul og koks anvendt som reduktionsmiddel (jf. § 3-6-4 i kapitel 3 i forskriften om punktafgifter) bemærker myndigheden, at i henhold til det norske told- og punktafgiftsdepartements forklarende noter fører anvendelse af kul og koks som nødvendige dele i den kemiske proces til CO₂-emissioner på et niveau, der svarer til emissioner fra anvendelse af kul og koks til energiformål. Fritagelsen synes således at være i strid med formålet med CO₂-afgiften, nemlig at opkræve afgifter på produkter, der bevirker CO₂-emissioner. I henhold til den norske regering var begrundelsen for fritagelsen, at der ikke fandtes andre produkter til sådanne processer end kul og koks.

I denne henseende bemærker myndigheden, at den norske regering ikke har fremlagt nogen yderligere oplysninger, der ville have kunnet sætte myndigheden i stand til at vurdere, om de industrier, der drager fordel af fritagelsen, faktisk er i en situation, hvor det kan siges, at der ikke var alternative produkter til de pågældende industrielle processer. Endvidere har den norske regering ikke forklaret, hvorfor CO₂-afgiften under sådanne omstændigheder ikke skulle opkræves.

Det følger af miljøretningslinjerne, at der ved vurderingen af foreneligheden med EØS-statsstøttereglerne af støtteforanstaltninger i forbindelse med miljøafgifter skal tages hensyn til de grundlæggende miljøpolitiske målsætninger. Det grundlæggende princip i retningslinjerne er »forureneren betaler-princippet«. Derfor — hvilket også følger af punkt 19 i retningslinjerne — » ... skal støtte ikke længere opveje den manglende internalisering af omkostninger. Hvis de nødvendige miljøhensyn skal tages i betragtning på længere sigt, er sande priser og internalisering af omkostninger til miljøbeskyttelse en forudsætning.«

⁽¹⁾ Myndigheden bemærker også den norske regerings dokument om klimaforandringspolitikken, hvor der i tabel 2 henvises til »sektorer fritaget for afgift: ... kul og koks i forarbejdningssammenhæng (jernlegerings-, karbide- og aluminiumsindustrien)« (vor understregning).

I lyset af ovenstående nærer myndigheden tvivl om, hvorvidt refunderingen af CO₂-afgiften vedrørende kul og koks anvendt som råvare og fritagelsen for kul og koks anvendt som reduktionsmiddel kan anses for at være berettiget som følge af det pågældende afgiftssystemets karakter eller logikken bag det. Hertil kommer, at myndigheden bemærker, at den norske regering i sit brev af 31. januar 2002 anfører, at de af fritagelsen omfattede industrier er energiintensive industrier udsat for international konkurrence, og at de ikke ville være levedygtige uden fritagelserne. Dette synes at vise, at den underliggende begrundelse for fritagelserne ikke er en iboende faktor i det pågældende afgiftssystem.

Fritagelse for anvendelser af kul og koks, der anvendes til energiformål i fremstillingen af cement og leca

I henhold til den norske regering var begrundelsen for at fritage anvendelsen af kul og koks til energiformål i fremstillingen af cement og leca dels, at store mængder mulige erstatningsprodukter for kul og koks ikke ville være rentable, dels at den pågældende industri var udsat for international konkurrence. Første argument synes i henhold til den norske regering at vise, at den nødvendige mængde energiprodukt afhænger af fremstillingsprocessen, og at kun erstatning og ikke reduktion af brugen af koks var et alternativ. Under disse omstændigheder hævdede den norske regering, at det synes at kunne udledes af Europa-Kommissionens beslutning i sagen om dobbelt anvendelsesformål, at en producents begrænsede mulighed for at ændre type og mængde energiprodukt til processen skulle tages i betragtning. Den norske regering erkendte imidlertid, at fritagelsen for fremstilling af cement og leca måske skulle undersøges nøjere. Den norske regering meddelte derfor myndigheden, at denne fritagelse ville blive grundigt vurderet i forbindelse med statens budget for 2003.

Myndigheden bemærker, at denne fritagelse er begrænset til en specifik erhvervsgren og også er i strid med den generelle regel under CO₂-afgiftssystemet om, at al anvendelse af kul og koks til energiformål skulle pålægges afgiften. Fritagelsen er derfor en sektorspecifik foranstaltning og kan i princippet ikke være begrundet i det pågældende afgiftssystemets karakter eller logikken bag det⁽¹⁾. Myndigheden bemærker i denne henseende, at den norske regering ikke har påvist, at kun cementindustrien har behov for særbehandling i lyset af de påståede vanskeligheder i forbindelse med de manglende erstatningsprodukter for kul og koks. Endvidere — som også anført ovenfor⁽²⁾ — selv hvis det skulle fremgå, at der ikke kan anvendes andre produkter i cementindustrien, berettiger dette ikke i sig selv en fravigelse af reglerne, idet en sådan fravigelse strider mod de faktiske, tilsigtede miljømålsætninger.

Myndigheden konkluderer, at den norske regering ikke har fremlagt tilstrækkelige oplysninger, der påviser, at de pågældende fritagelser kan anses for at være berettiget som følge af CO₂-afgiftssystemets karakter eller forvaltning.

Myndigheden er bekendt med Europa-Kommissionens beslutning i sagen om dobbelt anvendelsesformål i Det Forenede Kongerige⁽³⁾ samt med Europa-Kommissionens forslag om omstrukturering af bestemmelserne for beskatning af energiprodukter i EU⁽⁴⁾. Myndigheden udelukker ikke, at de betragtninger, der lå til grund for Europa-Kommissionens vurdering, kan være relevante for fritagelserne fra CO₂-afgiften for kul og koks anvendt som råvare eller reduktionsmiddel. Myndigheden ønsker dog at påpege, at formålene for Europa-Kommissionens forslag om energibeskatning, som efter Europa-Kommissionens opfattelse berettigede visse fritagelser fra den pågældende afgift, ikke nødvendigvis er de samme formål, som tilsigtes med det norske afgiftssystem. Dette vil imidlertid blive undersøgt nærmere under den formelle undersøgelsesprocedure.

⁽¹⁾ I *Adria Wien-dommen* fastlog EF-Domstolen, at »... den omstændighed, at der ydes fordele til virksomheder, hvis hovedaktivitet er fremstilling af materielle goder, [kan] ikke berettiges ved karakteren eller opbygningen af den afgiftsordning ...«, (præmis 49). I *Maribel-sagen* fastslog Domstolen endvidere, »at begrænsningen af tildeling af de forhøjede reduktioner til visse erhvervssektorer betyder, at der er tale om selektive reduktionsforanstaltninger, således at de opfylder betingelsen om specificitet.«, præmis 28 til 31.

⁽²⁾ Se ovenfor om kravet om »internalisering af omkostninger« som fastlagt i punkt 19 i miljøretningslinjerne.

⁽³⁾ Kommissionens beslutning af 3. april 2002 om fritagelse for energiprodukter med dobbelt anvendelsesformål fra den britiske afgift *Climate Change Levy* (statsstøtte C 18/2001 og C 19/2001).

⁽⁴⁾ KOM(97) 30 endelig (EFT 1997, C 139 af 6.5.1997, s14.).

Nedsat sats for papir og papirmasse

Sluttelig bemærker myndigheden for så vidt angår den nedsatte sats for papir- og papirmasseindustrien, at denne nedsættelse er sektorspecifik. Den norske regering har ikke fremlagt argumenter, der kunne begrunde en sådan lempelse i CO₂-afgiftssystemets karakter eller forvaltning.

Konklusioner

Undtagelserne i henhold til § 3-6-3 og 3-6-4 i kapitel 3 i forskriften om punktafgifter samt den nedsatte sats for papir- og papirmasseindustrien giver en økonomisk fordel til de virksomheder, der er omfattet af fritagelserne. Virksomheder, der anvender mineralolieprodukter på den måde, der er beskrevet ovenfor, frigøres således fra byrder, der normalt belaster deres budget, og modtagervirksomhederne får således en fordel i forhold til andre virksomheder. Denne fordel tildeles ved hjælp af statsmidler, idet staten lider et tab af afgiftsprovenu. I henhold til oplysninger fra den norske regering anslås afgiftsudgiften som følge af fritagelserne til 2 270 mio. NOK. Modtagervirksomhederne udøver økonomisk aktivitet på markeder, hvor der er eller kunne være samhandel mellem de kontraherende parter, eller hvor virksomheder fra andre EØS-lande kunne ønske at etablere sig. Fritagelserne fordrejer derfor eller truer med at fordreje konkurrencen og kan påvirke samhandelen mellem de kontraherende parter.

Af disse årsager og baseret på oplysninger fra den norske regering nærer myndigheden tvivl om, hvorvidt fritagelserne fra og den nedsatte sats for CO₂-afgiften ikke udgør statsstøtte som omhandlet i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, som den norske regering hævder det.

SO₂-afgift

Den norske regering hævdede, at da afgiften for olieraffinaderier udgør en »ny« afgift, er den selektiv, fordi den kun gælder olieraffinaderier. For at udgøre en »ny« afgift skulle emissionsafgiften have en anden kilde end mineralolie og kul og koks og dermed en kilde, der ikke tidligere var pålagt afgift (f.eks. råolie). Under disse omstændigheder mente den norske regering, at ophævelsen i 2002 af den selektive afgiftsforanstaltning ikke kunne betragtes som selektiv støtte som omhandlet i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1.

Den norske regering gav udtryk for, at ophævelsen af afgiften på kul og koks kunne falde uden for anvendelsesområdet for EØS-aftalens artikel 61, stk. 1.

Den norske regering hævdede, at for at være selektiv skal en foranstaltning være en fritagelse/nedsættelse af en generel afgift rettet mod en særlig erhvervsgren eller en særlig region. Et afgiftssystem, der lægger afgift på f.eks. nogle produkter eller et specifikt produkt, ville ikke være selektiv af karakter. Ophævelsen af SO₂-afgiften på anvendelse af kul og koks kunne ikke efter den norske regerings opfattelse betragtes som støtte omhandlet i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1.

Myndigheden har undersøgt, om beslutningen om at udelukke kul og koks samt emissioner fra olieraffinaderier har til virkning at begunstige visse produktioner eller virksomheder i forhold til andre virksomheder, som befinder sig i en retlig og faktisk sammenlignelig situation for så vidt angår det tilsigtede formål med foranstaltningen.

Myndigheden bemærker allerede nu, at ophævelsen af SO₂-afgiften på kul og koks begrænser anvendelsesområdet for SO₂-afgiften uden dog at skelne mellem forskellige virksomhedskategorier eller erhvervsgrene. Anvendelsesområdet for SO₂-afgiften afgrænses ved udelukkelse af et specifikt produkt, nemlig anvendelse af kul og koks. Ophævelsen af SO₂-afgiften på kul og koks begunstiger i princippet alle virksomheder i Norge, der anvender kul og koks. Der er dog elementer, der synes at vise, at ophævelsen er rettet mod specifikke erhvervsgrene. På grundlag af de oplysninger, som myndigheden er i besiddelse af, synes udvidelsen af anvendelsesområdet i 1999 og indsnavringen i 2002 at vedrøre ca. 30 virksomheder i følgende sektorer: olieraffinaderier, fremstilling af cement og leca, karbider, aluminiums- og ferrolegeringsindustri (¹). For så vidt angår ophævelsen af SO₂-afgiften for olieraffinaderierne, er myndigheden af den opfattelse, at indsnavringen af anvendelsesområdet for afgiften er sektorspecifik. Hertil kommer, at myndigheden bemærker, at disse industrier er part i en hensigtserklæring undertegnet mellem den norske regering og PIL. På grund af den indbyrdes tilknytning mellem ophævelsen af afgiften og indgåelsen af hensigtserklæringen kan ophævelsen af afgiften anses for at være rettet mod de industrier, der er part i hensigtserklæringen.

(¹) Disse oplysninger stammer fra regeringens dokument om grønne afgifter, St.prp. nr. 54 (1997-98), kapitel 6, punkt 6.2.5.

I lyset af den overordnede målsætning om at reducere SO₂-emissionerne synes det rimeligt, at enhver form for afgift på SO₂-emissioner omfatter hovedparten af emissionerne. Ved første øjekast synes en begrænsning af anvendelsesområdet, som indebærer, at kun en mindre del af de virksomheder, der er ansvarlige for SO₂-emissionerne, skal betale afgiften, ydermere i strid med de målsætninger, som den norske regering har anført.

I denne henseende bemærker myndigheden imidlertid, at det fremgår af de oplysninger, den er i besiddelse af, at før udvidelsen af anvendelsesområdet var kun ca. 20 % af alle SO₂-emissioner pålagt afgiften ⁽¹⁾. Efter udvidelsen af afgiftens anvendelsesområde var ca. 80 % af SO₂-emissionerne omfattet af afgiften ⁽²⁾.

Ophævelsen fører til, at ikke alle industrier, der forårsager SO₂-emissioner, betaler for disse emissioner i form af en SO₂-afgift. I betragtning af målsætningerne for SO₂-afgiften kan myndigheden således ikke udelukke, at ophævelsen af den fører til afgiftsmæssig forskelsbehandling mellem industrier, hvis forhold — set fra et miljømæssigt synspunkt — er sammenlignelige.

I fravær af mere detaljerede oplysninger om dette punkt kan myndigheden endvidere ikke udelukke, at ophævelsen af afgiften på anvendelse af kul og koks som brændstof kan begunstige visse virksomheder i forhold til virksomheder i forarbejdningsindustrien, der anvender mineralolie som brændstof. Der kan derfor være tale om konkurrencefordrejninger inden for de forskellige industrisektorer afhængigt af, hvor meget de anvender afgiftspålagte produkter eller ej ⁽³⁾.

I lyset af ovenstående og på grundlag af de oplysninger, som myndigheden er i besiddelse af, konkluderede myndigheden, at ophævelsen af SO₂-afgiften for kul og koks samt olieraffinaderier giver en økonomisk fordel for virksomheder i visse sektorer og derfor virker som en afgiftsfritagelse. Den norske regering har i praksis opgivet at modtage afgiftsbetalinger fra virksomheder i disse sektorer, hvilket giver dem en økonomisk fordel.

Det følger heraf, at fordelene blev tildelt ved hjælp af statsmidler. I henhold til de oplysninger, som myndigheden er i besiddelse af ⁽⁴⁾, og på grundlag af den gældende sats for SO₂-afgiften, nemlig 3,09 NOK pr. kg, ville afgiften have ført til et årligt afgiftsprovener på ca. 40-50 mio. NOK. Tallene fra den norske regering vedrørende afgiftsudgifter som følge af fritagelser fra SO₂-afgiften viser, at fra 2001 til 2002 var det forventede tab i afgiftsprovener anslået til 60 mio. NOK.

Modtagervirksomhederne udøver økonomisk aktivitet på markeder, hvor der er eller kunne være samhandel mellem de kontraherende parter, eller hvor virksomheder fra andre EØS-lande kunne ønske at etablere sig. Fritagelserne fordrejer derfor eller truer med at fordreje konkurrencen og kan påvirke samhandelen mellem de kontraherende parter.

Af disse årsager og baseret på de oplysninger, som myndigheden er i besiddelse af, mener myndigheden, at ophævelsen af SO₂-afgiften kan betragtes som statsstøtte som omhandlet i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1.

Kategorisering som »ny støtte« fra og med 1. januar 2002

Ved at tilslutte sig de af myndigheden foreslåede foranstaltninger (jf. brev fra den norske regering af 6. juli 2001) forpligtede den norske regering sig til at bringe de eksisterende støtteordninger i overensstemmelse med betingelserne i miljøretningslinjerne inden den 1. januar 2002 ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Se regeringens dokument om grønne afgifter, St.prp. nr. 54 (1997-98), kapitel 6, punkt 6.2.5.

⁽²⁾ St.prp. nr. 1 (2001-2002) — FIN, punkt 3.11.

⁽³⁾ Det synes, at eftersom disse produkter anvendes som fyringsbrændstof, kan de erstatte hinanden, jf. forslag til Rådets direktiv om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter: »Det er klart, at alle disse produkter, når de anvendes som fyringsbrændstof, er direkte eller indirekte substituerbare og derfor bør være omfattet af samme afgift.«

⁽⁴⁾ PIL News af 18. december 2001, »Norsk forarbejdningsindustri tager ansvaret for reducere af SO₂-emissioner«.

⁽⁵⁾ Det følger af EF-Domstolens retspraksis, at foranstaltninger, som de pågældende lande har tilsluttet sig, har bindende virkning. Se dom afsagt af EF-Domstolen den 24. marts 1993 i sag C-313/90, Comité International de la Rayonne et des Fibres Synthétiques m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1993 I, s. 1125.

Myndigheden ønsker at understrege, at hvis den norske regering ikke havde meddelt sin tilslutning til de pågældende foranstaltninger, ville myndigheden have været forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure over for alle eksisterende støtteordninger i Norge, hvis myndigheden var i tvivl om deres forenelighed med de nye miljøretningslinjer⁽¹⁾. Ifald visse foranstaltninger så viste sig uforenelige med betingelserne i de nye miljøretningslinjer, ville myndigheden have pålagt den norske regering enten at træffe de nødvendige forholdsregler for at sikre overholdelsen eller ophæve de pågældende støtteforanstaltninger. Det forhold, at den norske regering tilsluttede sig de foreslåede foranstaltninger, men ikke traf de nødvendige forholdsregler for at overholde forpligtelserne i medfør heraf, kan ikke føre til en situation, hvor den norske regering slipper for de juridiske følger af tilslutningen.

Ved at tilslutte sig de foreslåede foranstaltninger påtog den norske regering sig forpligtelser, der indebærer, at enhver støtteordning, der ikke er i overensstemmelse med betingelserne i de nye miljøretningslinjer, skulle ophæves fra og med 1. januar 2002. Ved at give sin tilslutning påtog den norske regering sig forpligtelser, som den ikke ensidigt kan fravige.

Myndigheden tager til efterretning, at den norske regering har anmodet om yderligere tid til at sikre overholdelse af betingelserne i miljøretningslinjerne på baggrund af resultaterne i den foreløbige rapport, som arbejdsgruppen skulle aflevere den 1. juli 2002.

Myndigheden bemærker, at den ikke formelt er blevet informeret om konklusionerne i den foreløbige rapport, og at den norske regering heller ikke har oplyst, hvilke forholdsregler den kunne tænkes at træffe på grundlag af rapportens resultater. Myndigheden bemærker, at der mere end 14 måneder efter de nye miljøretningslinjers ikrafttræden endnu ikke foreligger konkrete forslag fra den norske regering til, hvordan de eksisterende støtteordninger vil blive ændret for at bringe dem i overensstemmelse med betingelserne i de nye miljøretningslinjer. I mangel af sådanne konkrete forslag eller tilsagn er det ikke muligt for myndigheden at vurdere, om de eksisterende støtteordninger faktisk vil blive bragt på linje med de nye miljøretningslinjer, omend senere end oprindeligt planlagt.

Den norske regering har ikke fremlagt oplysninger, der kan påvise, at vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger for at opfylde betingelserne i de nye miljøretningslinjer vil tage længere tid end forudset i de af myndigheden foreslåede foranstaltninger. Hertil kommer, at den norske regering ikke har nævnt, at det ikke ville være muligt at vedtage de foranstaltninger, der kunne ophæve mulig uforenelig støtte med tilbagevirkende kraft, dvs. fra den 1. januar 2002.

I lyset af ovenstående er myndigheden af den opfattelse, at den norske regering ikke har fremsat argumenter, der kan berettige en forlængelse af tidsfristen.

Myndigheden må derfor indtil videre indtage det synspunkt, at enhver støtteordning gældende efter den 1. januar 2002, og som måtte blive fundet uforenelig med betingelserne i de nye miljøretningslinjer, bør betragtes som »ny støtte«⁽²⁾.

Myndigheden erindrer den norske regering om, at i henhold til punkt 6.2.3 i kapitel 6 i myndighedens retningslinjer for statsstøtte kan ulovligt udbetalt støtte tilbagesøges fra støttemodtagerne, hvis myndigheden finder støtteordningen uforenelig med EØS-aftalen.

Støtteforanstaltningernes forenelighed

Vurdering af støtteforanstaltningen i forhold til EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c), læst i sammenhæng med kapital 15 i myndighedens retningslinjer for støtte til miljøbeskyttelse

I punkt 42 i miljøretningslinjerne hedder det, at »når EFTA-staterne indfører afgifter på visse aktiviteter af miljøbeskyttelseshensyn, kan de finde det nødvendigt at indrømme visse virksomheder midlertidige undtagelser, navnlig når der ikke er sket en harmonisering på europæisk plan, eller når visse virksomheder risikerer midlertidigt at miste international konkurrenceevne.«

⁽¹⁾ Se punkt 7.4.3. (2) i kapitel 7 læst sammen med kapitel 5 i myndighedens retningslinjer for statsstøtte, særlig punkt 5.2. (1).

⁽²⁾ Dom afsagt af EF-Domstolen den 24. marts 1993, sag C-313/90, CIRFS mod Kommissionen, Sml. 1993 I, s. 1125, præmis 35. Se også Europa-Kommissionens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i statsstøttesag C 37/2000 (ex NN 60/2000, ex E 19/94, ex E 13/91 og N 204/86) vedrørende en ordning om finansiel og skattemæssig støtte til frizonen på Madeira (Portugal) (EFT C af 21.10.2000, s. 4), og Europa-Kommissionens beslutning om at foreslå foranstaltninger i statsstøttesag E 10/2000 vedrørende »Gewährträgerhaftung und Anstaltslast« i Tyskland, brev til den tyske regering af 27. marts 2002.

I henhold til retningslinjerne udgør sådanne undtagelser driftsstøtte, men »... de negative sider ved støtten kan dog opvejes af de positive virkninger af afgiftens indførelse. Hvis sådanne undtagelser er nødvendige for at sikre vedtagelse eller fastholdelse af afgifter, der gælder samtlige produkter, er myndigheden derfor af den opfattelse, at de kan accepteres på visse betingelser og for en begrænset periode. Denne periode kan vare op til ti år, når alle betingelser er opfyldt ...«.

I punkt 43 i miljøretningslinjerne hedder det, at »hvis afgiften ikke svarer til en afgift, der opkræves på EF-plan som følge af en EF-beslutning, kan de pågældende virksomheder finde det meget vanskeligt hurtigt at tilpasse sig de nye afgiftsbyrder. Under disse omstændigheder kan det være berettiget at indrømme visse virksomheder en midlertidig undtagelse, så de får mulighed for at tilpasse sig til den nye afgiftssituation.«

I retningslinjerne følger derefter en række specifikke betingelser for indrømmelse af den tiårige undtagelse (jf. punkt 46 i miljøretningslinjerne). Betingelserne afhænger også af, hvorvidt den pågældende afgift svarer til en afgift, der er harmoniseret på EF-plan.

Myndigheden påpeger, at undtagelserne i princippet kun kan godkendes efter miljøretningslinjerne for »nye miljøafgifters« vedkommende. Det betyder for det første, at den pågældende afgift skal være en »miljøafgift« som defineret i retningslinjernes punkt 7. Det indebærer, at EFTA-staten skal bevise afgiftens betydning for miljøet. For det andet skal de pågældende undtagelser indrømmes over for en nyligt indført afgift. For »eksisterende afgifter« vil den pågældende EFTA-stat skulle bevise, at betingelserne i punkt 46.2 eller 47 i miljøretningslinjerne er opfyldt.

Generelt og i sager, hvor der ikke eksisterer en tilsvarende harmoniseret afgift på EF-plan, kan det være berettiget at indrømme en tiårs undtagelse fra afgiften, forudsat at der indgås aftaler, hvormed modtager-virksomhederne forpligter sig til at nå miljøbeskyttelsesmålene, eller forudsat at undtagelsen er betinget af et krav med samme virkning (jf. punkt 46.1. a)). I punkt 46.1. a) er fastlagt yderligere kriterier, der skal opfyldes, hvis aftalen/forpligtelsen skal kunne berettige en undtagelse. Det er myndigheden, der vurderer sådanne aftalers indhold. EFTA-staten skal tilrettelægge en grundig opfølgning på virksomhedernes eller virksomhedssammenslutningernes efterlevelse af deres forpligtelser. Aftaler, der indgås mellem EFTA-staten og de pågældende virksomheder eller virksomhedssammenslutninger, skal indeholde en sanktionsklausul i tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelserne.

Hvis der ikke foreligger sådanne aftaler eller tilsagn, kan der indrømmes undtagelser fra den pågældende afgift, hvis modtagervirksomhederne betaler en betydelig del af den nationale afgift (jf. punkt 46.1. b), andet alternativ). På den anden side, når lempelsen vedrører en afgift, der svarer til en harmoniseret EF-afgift, kræver retningslinjerne, at det af virksomhederne faktisk betalte beløb stadig skal være højere end EF-minimumsbeløbet, så niveauet tilskynder virksomhederne til at arbejde for en forbedring af miljøbeskyttelsen (jf. punkt 46.1 b), første alternativ).

Endelig er det EFTA-staten, der skal påvise, at afgiftsforanstaltningen yder et væsentligt bidrag til miljøbeskyttelsen, og at undtagelserne ikke er af en sådan art, at de skader opfyldelsen af de generelle mål (jf. punkt 45 i retningslinjerne).

Elafgift

Myndigheden bemærker allerede nu, at i henhold til den norske regering er der nedsat en arbejdsgruppe til at undersøge følgerne af de nye miljøretningslinjer for den norske elafgift. Arbejdsgruppen skulle aflevere en foreløbig rapport den 1. juli 2002. De af arbejdsgruppen foreslåede foranstaltninger skulle vurderes af den norske regering i forbindelse med statens budget for 2003. Den norske regering har ikke fremlagt andre oplysninger eller argumenter med hensyn til fritagelserne fra elafgiften og deres forenelighed med miljøretningslinjerne.

Myndigheden bemærker, at der ikke findes nogen elafgift, der er harmoniseret på EF-plan. Flere EF-medlemsstater har dog indført afgifter på elforbrug. Afgifterne er meget forskellige med hensyn til satser og struktur, herunder også fritagelses- og refunderingsordninger. Forskellene gør det svært at sammenligne afgiftssystemerne i EF-medlemsstaterne med det norske. Myndigheden tager til efterretning, at den norske regering har fremsendt oplysninger om anslåede omkostningsforhøjelser som følge af en ophævelse af afgiftsfritagelserne. Tallene kan vise, at der i hvert fald i nogle industrier er behov for at opveje omkostningerne ved elafgiften. På denne baggrund kan undtagelserne i det norske elafgiftssystem for nogle industrier synes berettigede for at opveje tab af konkurrenceevne.

For at skabe en balance mellem miljøhensyn og opretholdelse af konkurrenceevnen for visse industrier skal de pågældende fritagelser imidlertid opfylde betingelserne i de nye miljøretningslinjer.

På grundlag af de beskudne oplysninger, som den norske regering har fremlagt vedrørende berettigelsen af sektorfritagelserne fra elafgiften i forhold til de nye miljøretningslinjer, konstaterer myndigheden følgende:

For det først bemærker myndigheden, at elafgiften blev indført i 1971 og derfor bør betragtes som en »eksisterende afgift«. På grundlag af den norske regerings oplysninger synes de forskellige fritagelser at være indført efter afgiftens indførelse. Den norske regering har ikke fremlagt nogen forklaring på, hvordan undtagelsesmuligheden efter punkt 46.1 i miljøretningslinjerne kan finde anvendelse på fritagelser fra eksisterende afgiftsforanstaltninger. Myndigheden bemærker især, at i 1993, 1994 og 1997, da der blev indført yderligere fritagelser, blev afgiftssatsen ikke forhøjet betydeligt. Myndigheden er ikke i besiddelse af oplysninger for de fritagelser, der blev indført i 1993 og sandsynligvis også før.

Hertil kommer, at den norske regering kun har fremlagt generelle betragtninger i forbindelse med elafgiftens formål. Den har imidlertid ikke fremlagt de nødvendige oplysninger efter punkt 7 i miljøretningslinjerne, som kunne påvise, at elafgiften har positive virkninger for miljøet.

I strid med betingelserne i punkt 46.1 i miljøretningslinjerne er fritagelsen hverken betinget af indgåelse af miljøaftaler eller betinget af modtagervirksomhedernes betaling af en betydelig del af den nationale afgift (da de er fuldstændigt fritaget). Myndigheden påpeger i denne henseende, at den norske regerings tal for anslåede omkostningsforhøjelser som følge af en ophævelse af de eksisterende fritagelser fra elafgiften ikke i sig selv kan berettige fritagelserne. Tallene skal vurderes nøjere med henblik på at afgøre, hvad der kan anses for at være en »betydelig del« af den nationale afgift, som så skulle betales af virksomhederne for at komme i betragtning til en undtagelse efter punkt 46.1.b), i miljøretningslinjerne.

I strid med betingelserne i punkt 45 i miljøretningslinjerne har den norske regering ikke påvist, at fritagelserne ikke skader opfyldelsen af de generelle mål for elafgiften. Når næsten 70 % af det industrielle elforbrug i Norge er fritaget, er myndigheden ikke overbevist om, at afgiftens mål, dvs. reduktion af elforbruget, er blevet nået på trods af de brede undtagelsesmuligheder.

Endelig har den norske regering ikke påvist, at undtagelserne er midlertidige, eller på anden måde givet tilsagn om, at støtteforanstaltningerne er tidsbegrænsede.

Med hensyn til de regionale fritagelser fra elafgiften har den norske regering påpeget det særlige behov for brug af el i de berettigede områder. Den har påpeget, at de hårde klimaforhold og lange distancer i området ville give erhvervsaktiviteter svære eksterne betingelser, hvorfor fritagelsen måske kunne være berettiget som regional udviklingsstøtte. Fritagelsen gælder enhver industri og forskelsbehandler således ikke nogen virksomhed.

Selv om myndigheden udtrykkeligt anmodede den norske regering om at fremlægge behørig begrundelse for de pågældende foranstaltninger, bemærker myndigheden, at der ikke er fremlagt en sådan begrundelse (den norske regering anførte blot, at det er arbejdsgruppen, der skal overveje alternative afgiftsstrukturer, som forventes at være i overensstemmelse med de nye miljøretningslinjer). I mangel af begrundelse nærer myndigheden tvivl om, hvorvidt de regionale fritagelser kan betragtes som forenelige med EØS-statsstøtte-reglerne.

I lyset af ovenstående nærer myndigheden tvivl om, hvorvidt fritagelserne fra elafgiften er forenelige med EØS-aftalen.

CO₂-afgift

Myndigheden bemærker, at der ikke findes nogen CO₂-afgift, der er harmoniseret på EF-plan. Myndigheden er bekendt med, at flere EF-medlemsstater har indført CO₂-afgifter (især Danmark, Sverige, Finland og Nederlandene) ⁽¹⁾. Der er imidlertid store forskelle med hensyn til satser og struktur, herunder afgiftsgrundlag, fritagelser og refunderingsordninger. Forskellene gør det svært at sammenligne afgiftssystemerne i EF-medlemsstaterne med det norske. Myndigheden tager den norske regerings oplysninger om visse industriers omkostninger som følge af CO₂-afgiften til efterretning. Tallene kan vise, at der i hvert fald i nogle industrisektorer er behov for at opveje omkostningerne ved CO₂-afgiften. På denne baggrund kan undtagelserne i det norske CO₂-afgiftssystem for nogle industrier synes berettigede for at opveje tab af konkurrenceevne.

For at skabe en balance mellem miljøhensyn og opretholdelse af konkurrenceevnen for visse industrier skal de pågældende fritagelser imidlertid opfylde betingelserne i de nye miljøretningslinjer.

I strid med betingelserne i punkt 46.1 i miljøretningslinjerne er fritagelsen fra CO₂-afgiften hverken betinget af indgåelse af miljøaftaler eller betinget af de fritagne/refunderede virksomheders betaling af en betydelig del af den nationale afgift (da de er fuldstændigt fritaget — for tilfælde med afgiftsrefundering behøver myndigheden oplysninger om kompenseringsniveau for at kunne vurdere, om virksomhederne fortsat betaler en betydelig del af afgiften).

Med hensyn til CO₂-afgiftens miljøvirkninger beklager myndigheden, at der ikke er fremlagt oplysninger som omhandlet i punkt 7 i miljøretningslinjerne, der kunne påvise CO₂-afgiftens virkninger for reduktionen af CO₂-emissionerne.

I strid med betingelserne i punkt 45 i miljøretningslinjerne har den norske regering ikke påvist, at fritagelserne ikke skader opfyldelsen af de generelle mål for CO₂-afgiften. Myndigheden tager i denne henseende til efterretning, at den norske regering har fremsendt oplysninger om CO₂-emissioner forårsaget af visse industrier. Disse oplysninger synes at vise, at CO₂-emissioner forårsaget af fritagne industrier tegner sig for ca. 66 % af de samlede CO₂-emissioner. På denne baggrund nærer myndigheden tvivl om, hvorvidt betingelsen i punkt 45 i miljøretningslinjerne er opfyldt.

I strid med betingelserne i punkt 43 i miljøretningslinjerne har den norske regering ikke påvist, at undtagelserne er midlertidige, eller på anden måde givet tilsagn om, at støtteforanstaltningerne er tidsbegrænsede.

Med hensyn til den nedsatte sats for papir- og papirmasseindustrien anførte den norske regering, at den nedsatte sats, som industrien skulle betale, overstiger den tilsvarende EF-sats, som er 18 EUR pr. 1 000 liter (0,14 NOK pr. liter). Den norske regering anser derfor den reducerede sats for at være i overensstemmelse med punkt 46.1. b), første alternativ.

⁽¹⁾ Se oversigt over miljøafgifter i EU, rapport til Generaldirektoratet for Miljø: »Update of Database of Environmental Taxes and Charges«, Stefan Speck og Paul Ekins, juli 2000. Se også EF-database om miljøafgifter: http://europa.eu.int/comm/environment/envco/env_database/database.htm.

Som anført ovenfor findes der ikke på nuværende tidspunkt en CO₂-afgift, der er harmoniseret på EF-plan. Punkt 46.1. b), første alternativ, i miljøretningslinjerne synes derfor ikke at kunne finde anvendelse. Myndigheden bemærker endvidere, at der ikke er fremlagt yderligere oplysninger, som kunne påvise, at denne sats tilskynder virksomheder i papir- og papirmasseindustrien til at arbejde for en forbedring af miljøbeskyttelsen.

Med hensyn til muligheden for en midlertidig undtagelse efter punkt 46.1. b), andet alternativ, i miljøretningslinjerne bemærker myndigheden, at den nedsatte afgiftssats beløber sig til 50 % af den sædvanlige CO₂-afgiftssats. Myndigheden udelukker ikke, at denne procentdel kan betragtes som en »betydelig del« af den nationale afgift. Som allerede nævnt ovenfor kan myndigheden imidlertid ikke uden oplysninger om den nedsatte sats virkning for industriens adfærd, og især om niveauet tilskynder virksomhederne til at arbejde for en forbedring af miljøbeskyttelsen, konkludere, om betingelserne i retningslinjerne er opfyldt.

Endelig bemærker myndigheden, at CO₂-afgiften på mineralolie blev indført i 1991 og udgør en »eksisterende afgift«. Myndigheden bemærker, at i henhold til den norske regerings oplysninger blev den nedsatte sats for papir- og papirmasseindustrien først indført senere, dvs. i 1993. På denne baggrund nærer myndigheden tvivl om, hvorvidt betingelserne i punkt 46.2 i miljøretningslinjerne er opfyldt, idet undtagelsen fra den generelle sats ikke ser ud til at være besluttet på tidspunktet for afgiftens vedtagelse. Hertil kommer, at myndigheden bemærker, at den norske regering ikke har fremsendt oplysninger, der sætter myndigheden i stand til at vurdere, hvorvidt en undtagelse efter punkt 46.1 i miljøretningslinjerne i så fald var berettiget.

I lyset af ovenstående, og ifald en nærmere undersøgelse skulle bekræfte, at de pågældende foranstaltninger udgør støtte som omhandlet i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, nærer myndigheden tvivl om, hvorvidt betingelserne i miljøretningslinjerne er opfyldt for så vidt angår undtagelserne fra CO₂-afgiften.

SO₂-afgift

Myndigheden bemærker indledningsvist, at der ikke findes nogen SO₂-afgift, der er harmoniseret på EF-plan. Myndigheden er bekendt med, at flere EF-medlemsstater har indført SO₂-afgifter (især Finland, Sverige og Danmark)⁽¹⁾. Der er imidlertid store forskelle med hensyn til satser og struktur, herunder fritagelser og refunderingsordninger. Forskellene gør det svært at sammenligne SO₂-afgiftssystemerne i EF-medlemsstaterne med det norske. Myndigheden tager den norske regerings oplysninger om visse industriers omkostninger som følge af SO₂-afgiften til efterretning. Tallene kan vise, at der i hvert fald i nogle industrisektorer er behov for at opveje omkostningerne ved SO₂-afgiften. På denne baggrund kan undtagelserne i det norske SO₂-afgiftssystem for nogle industrier synes berettigede for at opveje tab af konkurrenceevne.

For at skabe en balance mellem miljøhensyn og opretholdelse af konkurrenceevnen for visse industrier skal de pågældende fritagelser imidlertid opfylde betingelserne i de nye miljøretningslinjer.

I henhold til den norske regering (jf. brev af 31. januar 2002) er afgiftsfritagelserne, såsom fritagelse fra afgift for brug af kul og koks og for olieraffinaderier, i overensstemmelse med miljøretningslinjerne.

Den norske regering hævdede, at ophævelsen af afgiften var betinget af indgåelse af hensigtserklæringen, og at ophævelsen kunne anses for at være midlertidig. Der henvises i denne henseende til en anmærkning i statens budget for 2002 (St.prp. nr. 1 (2001-2002)): »Som led i aftalen med PIL ophæves den nedsatte afgift på kul og koks og for olieraffinaderier i perioden indtil 2010«. Den norske regering har endvidere over for myndigheden oplyst, at det også i forbindelse med statens budet for 2002 var anført, at den norske regering havde til hensigt at nedtrappe de gældende afgiftsfritagelser inden 2010.

⁽¹⁾ Se oversigt over miljøafgifter i EU, rapport til Generaldirektoratet for Miljø: »Update of Database of Environmental Taxes and Charges«, Stefan Speck og Paul Ekins, juli 2000. Se også EF-database om miljøafgifter: http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/env_database/database.htm.

Myndigheden påpeger, at selv om den norske regering oplyste, at hensigten var at nedtrappe den gældende »afgiftsfritagelse« inden 2010, konstaterer myndigheden, at den norske regering ikke har fremlagt nogen dokumentation for et formelt, juridisk bindende tilsagn om begrænsning af fritagelsens varighed til højst ti år. Myndigheden anser derfor ikke støtten som værende af midlertidig karakter som omhandlet i punkt 43 i miljøretningslinjerne.

Myndigheden bemærker endvidere, at SO₂-afgiften ikke er en »ny afgift« som omhandlet i punkt 46.1 i miljøretningslinjerne. I henhold til punkt 46.2 i miljøretningslinjerne kan bestemmelserne i punkt 46.1 finde anvendelse på eksisterende afgifter, forudsat at visse betingelser er opfyldt. Myndigheden bemærker i denne henseende, at den norske regering ikke har fremlagt nogen begrundelse for, hvorfor fritagelsesmuligheden efter punkt 46.1 i miljøretningslinjerne finder anvendelse i nærværende tilfælde.

Endnu vigtigere er det, at myndigheden nærer tvivl om, hvorvidt indgåelsen af en hensigtserklæring mellem den norske sammenslutning af forarbejdningsindustrier (PIL) og det norske miljøministerium samt Statens Forureningstilsyns vedtagelse af mulige fremtidige begrænsninger/tilladelser opfylder betingelserne i punkt 46.1 i miljøretningslinjerne.

Som myndigheden allerede påpegede i sit brev af 28. februar 2002, er hensigtserklæringen ikke juridisk bindende for parterne. Ophævelsen af SO₂-afgiften synes endvidere ikke betinget af iværksættelsen af de foranstaltninger, der er nævnt i hensigtserklæringen. Anmærkningen i statens budget for 2002 kan næppe anses for tilstrækkelig. Myndigheden bemærker i denne henseende især, at der ikke findes sanktioner, ifald de virksomheder, der er omfattet af afgiftsfritagelsen, ikke opfylder deres forpligtelser. Endelig synes det ikke klart, om forpligtelsen til at reducere SO₂-emissionerne følger af hensigtserklæringen eller af de emissionsstilladelser, som vil blive udstedt af Statens Forureningstilsyn.

Den tiårige undtagelse forudsætter i henhold til miljøretningslinjerne, at tilsagn i aftaler eller andre bestemmelser med samme virkning skal føre til en reduktion af emissionerne fra modtagervirksomhedernes side, som overgår det sædvanlige niveau. Aftalerne, eller øvrige bestemmelser med samme virkning, skal medføre virkninger for miljøet, som mindst svarer til de miljøvirkninger, som de afgifter, de gør det ud for, ville have ført til.

Den norske regering meddelte i brev af 15. maj 2002 myndigheden, at SO₂-emissionerne fra forarbejdningsindustrien allerede var underlagt juridisk bindende regulering gennem emissionsstilladelser i overensstemmelse med loven om forureningskontrol. Denne regulering havde allerede ført til reduktioner i SO₂-emissioner med omkostninger på mere end 3 NOK/kg SO₂. Fra 1990 til 2000 var emissionerne fra industriprocesser blevet reduceret med 13 000 tons til 17 100 tons. Perioden 1998 til 2000, mens SO₂-afgiften var i kraft, tegnede sig kun for 800 tons af denne reduktion (!).

Myndigheden konstaterer imidlertid, at der på nuværende tidspunkt ikke er givet konkrete tilsagn om sådanne reduktioner fra den sektor, der er fritaget fra SO₂-afgiften, ligesom myndigheden ikke har modtaget yderligere oplysninger om indholdet i de fremtidige emissionsstilladelser.

De oplysninger, som den norske regering har fremsendt vedrørende reduktioner af SO₂-emissioner som følge af det tidligere afgiftssystem, kan vise, at industriens bestræbelser indtil 2010 går videre, end hvad der hidtil var opnået for så vidt angår SO₂-emissioner som følge af den eksisterende afgift. I mangel af mere detaljerede og kontrollerbare oplysninger er myndigheden imidlertid ikke i stand til at vurdere, om virksomhedens bestræbelser i henhold til hensigtserklæringen eller i henhold til fremtidige bindende emissionsbegrænsninger fastsat af Statens Forureningstilsyn står i forhold til afgiftsfritagelsen.

(!) Den norske regering meddelte myndigheden, at emissionsoplysningerne for 2001 endnu ikke forelå.

Myndigheden bemærker endvidere, at det ikke klart fremgår af den norske regerings oplysninger, hvorvidt emissionstilladelserne før i tiden og de mulige fremtidige emissionsbegrænsninger går videre end bindende EF-standarder som omhandlet i miljøretningslinjerne. I punkt 7 i miljøretningslinjerne er »EF-standarder« defineret som obligatoriske grænseværdier inden for EF på miljøområdet samt forpligtelsen til at anvende den bedste teknik, som er tilgængelig uden at medføre uforholdsmæssigt store omkostninger (best available techniques, også kaldet BAT) ⁽¹⁾. Myndigheden bemærker i denne henseende, at der ikke er fremlagt oplysninger, der kunne sætte myndigheden i stand til at vurdere, om og i hvilket omfang mulige fremtidige begrænsninger for SO₂-emissioner vil gå videre end harmoniserede standarder, såsom begrænsningerne i EF-direktivet om grænseværdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid ⁽²⁾, og hvorvidt sådanne fremtidige begrænsninger vil gå videre end kravene i henhold til direktivet om bekæmpelse af luftforurening fra industrianlæg ⁽³⁾ og IPPC-direktivet ⁽⁴⁾.

I lyset af ovenstående og ifald en nærmere undersøgelse skulle bekræfte, at de pågældende foranstaltninger udgør støtte som omhandlet i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, nærer myndigheden tvivl om, hvorvidt betingelserne i miljøretningslinjerne er opfyldt for så vidt angår den delvise ophævelse af SO₂-afgiften.

Afsluttende bemærkninger og konklusioner

På grundlag af den norske regerings oplysninger kan myndigheden ikke udelukke, at fritagelserne fra elafgiften, undtagelserne fra CO₂-afgiften og ophævelsen af SO₂-afgiften udgør statsstøtte som omhandlet i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1. Endvidere nærer myndigheden tvivl om, hvorvidt foranstaltningerne kan anses for at opfylde kravene i EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c), læst i sammenhæng med kravene i de nye miljøretningslinjer. Myndigheden nærer således tvivl om ovennævnte foranstaltningers forenelighed med EØS-aftalen.

Myndigheden er derfor i medfør af punkt 5.2 i kapitel 5 i myndighedens retningslinjer for statsstøtte forpligtet til at indlede proceduren efter artikel 1, stk. 2, i protokol 3 til aftalen om tilsynsmyndigheden og domstolen. Beslutningen om at indlede proceduren foregriber ikke myndighedens endelige stillingtagen, som kan konkludere, at de pågældende foranstaltninger er forenelige med EØS-aftalen —

TRUFFET FØLGENDE AFGØRELSE:

1. Myndigheden har besluttet at indlede den formelle undersøgelsesprocedure som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i protokol 3 til aftalen om tilsynsmyndigheden og domstolen over for:
 - de sektorspecifikke og regionale fritagelser fra afgiften på elforbrug
 - fritagelserne fra CO₂-afgiften for brug af kul og koks som råvare eller reduktionsmiddel i industriprocesser samt for brug af kul og koks til energiformål i fremstillingen af cement og leca og den nedsatte CO₂-afgiftssats for papir- og papirmasseindustrien, og
 - ophævelsen af SO₂-afgiften for kul og koks samt for olieraffineringsindustrien.
2. Den norske regering opfordres i henhold til punkt 5.3.1. (1) i kapitel 5 i myndighedens statsstøtteretningslinjer til at fremsætte sine bemærkninger til indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure senest to måneder efter notificeringen af denne beslutning.

⁽¹⁾ Det er i fodnote 5 i miljøretningslinjerne præciseret, at når sådanne standarder er indføjet i EØS-aftalen, får de faktisk status af EØS-standarder. I fodnote 6 til miljøretningslinjerne henvises der til de relevante EF-direktiver som indført i EØS-aftalen.

⁽²⁾ Rådets direktiv 80/779/EØF, indført i EØS-aftalen, punkt 14 i bilag XX til EØS-aftalen.

⁽³⁾ Rådets direktiv 84/360/EØF af 28. juni 1984 om bekæmpelse af luftforurening fra industrianlæg, indført i EØS-aftalen i punkt 16 i bilag XX til EØS-aftalen.

⁽⁴⁾ Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening, indført i EØS-aftalen i punkt 2g i bilag XX til EØS-aftalen.

3. Den norske regering anmodes om senest to måneder efter notificeringen af denne beslutning at fremsende alle de oplysninger, der kan sætte myndigheden i stand til at undersøge de pågældende afgiftsforanstaltningers forenelighed med EØS-aftalen.

Udfærdiget i Bruxelles, den 26. juli 2002.

På EFTA-Tilsynsmyndighedens vegne

Einar M. BULL

Formand
