Den Europæiske Unions

Tidende

L 59

59. årgang

Dansk udgave

Retsforskrifter

4. marts 2016

Indhold

II *Ikke-lovgivningsmæssige retsakter*

AFGØRELSER

★ **Kommissionens afgørelse (EU) 2016/286 af 1. oktober 2014 om statsstøttesag nr. SA.20867 (12/C) (ex 12/NN) gennemført af Italien til fordel for Carbosulcis S.p.A.** *(meddelt under nummer C(2014) 6836)* [1] 1

★ **Kommissionens afgørelse (EU) 2016/287 af 15. oktober 2014 om statsstøtte SA.26500 (2012/C) (ex 2011/NN, ex CP 227/2008) som Tyskland har ydet til Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH og Ryanair Ltd.** *(meddelt under nummer C(2014) 7369)* [1] 22

★ **Kommissionens afgørelse (EU) 2016/288 af 27. marts 2015 om støtteordningen SA.34775 (13/C) (ex 12/NN) iværksat af Det Forenede Kongerige — Afgift på granulater (»Aggregates Levy«)** *(meddelt under nummer C(2015) 2141)* [1] 87

★ **Kommissionens afgørelse (EU) 2016/289 af 8. juni 2015 om den af Slovenien påtænkte statsstøtte nr. SA.37792 (2014/C) (ex 2013/N) til fordel for Cimos Group** *(meddelt under nummer C(2015) 3770)* [1] 168

★ **Kommissionens afgørelse (EU) 2016/290 af 16. december 2015 i sag SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) om Tysklands nationale mejeriforenings støtteforanstaltninger i forbindelse med lov om mælk og fedtstoffer** *(meddelt under nummer C(2015) 9052)* 194

[1] EØS-relevant tekst

DA

De akter, hvis titel er trykt med magre typer, er løbende retsakter inden for landbrugspolitikken og har normalt en begrænset gyldighedsperiode.

Titlen på alle øvrige akter er trykt med fede typer efter en asterisk.

II

(Ikke-lovgivningsmæssige retsakter)

AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/286

af 1. oktober 2014

om statsstøttesag nr. SA.20867 (12/C) (ex 12/NN) gennemført af Italien til fordel for Carbosulcis S.p.A.

(meddelt under nummer C(2014) 6836)

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

under henvisning til artikel 107, stk. 3, litra e), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Rådets afgørelse 2010/787/EU af 10. december 2010 om statsstøtte til fremme af lukning af miner, der ikke er konkurrencedygtige ([1]),

efter at have opfordret de interesserede parter til at indsende deres bemærkninger i henhold til ovenstående bestemmelser ([2]), under henvisning til deres bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Efter at have modtaget en klage erfarede Kommissionen, at Italien ydede statsstøtte til subsidiering af et mineselskab, Carbosulcis S.p.A. (»Carbosulcis«), på grundlag af artikel 11, stk. 14, i lov nr. 80/2005 om hasteforanstaltninger som led i handlingsplanen for økonomisk, social og territorial udvikling ([3]). Ved brev af 6. september 2006 (påmindelse den 22. december 2006) anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger, som den modtog ved brev af 25. januar 2007. Ved brev af 22. juni og 27. juli 2007 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger, som den modtog i to breve af 15. oktober 2007. Italien indsendte desuden oplysninger den 28. november 2007.

([1]) EUT L 336 af 21.12.2010, s. 24 (»rådsafgørelsen«). Med virkning fra den 1. december 2009 er EF-traktatens artikel 87 og 88 blevet erstattet af henholdsvis artikel 107 og 108 i TEUF (traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde). De to sæt bestemmelser er i det væsentlige identiske. I denne afgørelse skal henvisninger til artikel 107 og 108 i TEUF efter omstændighederne forstås som henvisninger til EF-traktatens artikel 87 og 88. I TEUF blev der også foretaget visse terminologiske ændringer, bl.a. blev »Fællesskabet« erstattet af »Unionen«, og »fællesmarkedet« af »det indre marked«. Terminologien i TEUF vil blive benyttet i hele denne afgørelse.

([2]) EUT C 20 af 23.1.2013, s. 1.

([3]) Offentliggjort i *Supplemento Ordinario* til *Gazzetta Ufficiale* nr. 111 af 14.5.2005.

(2) Ved brev af 8. september 2008 og 17. juni 2009 (påmindelser den 6. oktober 2009 og den 21. januar 2010) anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger, som den modtog ved brev af henholdsvis 3. november 2008 og 6. maj 2010.

(3) Der blev afholdt møder med de italienske myndigheder den 19. september 2010 og den 30. marts 2011.

(4) Ved brev af 21. oktober 2010 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger, som den modtog ved brev af 18. og 23. november 2010 og af 10. maj 2011.

(5) Ved brev af 20. november 2012 informerede Kommissionen Italien om, at den havde truffet afgørelse om at indlede den procedure, der er fastlagt i artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), med hensyn til støtten til Carbosulcis.

(6) Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ([4]). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte eventuelle bemærkninger til støtteforanstaltningen.

(7) Italien indgav sine bemærkninger ved brev af 21. december 2012. Kommissionen modtog en række tredjemandsbemærkninger fra ansatte hos Carbosulcis. Kommissionen videresendte tredjemandsbemærkningerne ved brev af 18. marts 2013 til Italien, som fik mulighed for at reagere. Der blev ikke modtaget nogen bemærkninger.

(8) Der blev afholdt flere møder og udvekslet en række oplysninger mellem Kommissionen og de italienske myndigheder i 2013, og ved brev af 9. april 2014 fremsendte Italien endelig en endelig plan for lukningen af minen (»lukningsplanen« eller »planen«) i overensstemmelse med rådsafgørelsen. Planen blev ændret den 17. juli 2014.

(9) De italienske myndigheder har understreget, at det er presserende at træffe en afgørelse om støtte til finansiering af en uigenkaldelig velordnet aktivitetsafvikling af Nuraxi Figus-minen, der drives af Carbosulcis) »støtteforanstaltningen« eller »foranstaltningen«). Lukningsplanen skal ganske rigtigt gennemføres omgående, da det er nødvendigt at sikre en kontrolleret og sikker lukning og samtidig begrænse de sociale spændinger, der er kommet i regionen. Denne afgørelse er derfor begrænset til vurderingen af den i punkt 8 ovenfor beskrevne støtteforanstaltning.

(10) Den 2. september 2014 gav Italien afkald på sin ret ifølge artikel 342 i TEUF og artikel 3 i Rådets forordning nr. 1 ([5]) til at få afgørelsen vedtaget på italiensk og accepterede, at afgørelsen vedtages på engelsk.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF LUKNINGSPLANEN

(11) Carbosulcis er det eneste selskab i Italien, som udnytter stenkul udvundet fra Nuraxi Figus-minen i Sulcis-Iglesiente-området på Sardinien. Nuraxi Figus er den eneste kulmine i drift og den eneste kulmineregion i Italien. Minen har et enkelt produktionsanlæg. De produkter, som selskabet udvinder, kan kun sælges på hjemmemarkedet med henblik på produktion af elektricitet ([6]). Hele Carbosulcis' produktion aftages af det nærliggende kraftvarmeværk i Portovesme. Kul fra Sulcis har en gennemsnitlig nedre brandværdi (NCV) på 5 100 kcal/kg, et gennemsnitligt svovlindhold på 6,5 % og et gennemsnitligt askeindhold på 15 %. Kvaliteten og brandværdien er derfor lav.

(12) Det var oprindeligt hensigten, at minen skulle indgå i et integreret projekt vedrørende udvinding af kul og produktion af elektricitet på et nyt kulfyret kraftværk, der skulle opføres, men projektet blev forsinket. Minen er siden 1996 blevet drevet på et midlertidigt grundlag, idet man afventede regionen Sardiniens tildeling af en integreret koncession, der i sidste ende aldrig blev tildelt.

([4]) Se fodnote 2.
([5]) Rådets forordning nr. 1 af 15. april 1958 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (EFT 17 af 6.10.1958, s. 385/58).
([6]) I artikel 3 i lov nr. 351 af 27. juni 1985 om fastsættelse af regler for genåbning af kulmineområdet i Sulcis fastslås følgende: »norme per la riattivazione del bacino carbonifero del Sulcis: è consentito impiegare il carbone del bacino carbonifero del Sulcis nelle centrali termoelettriche e negli impianti di produzione combinata e non di energia elettrica e vapore esclusivamente ubicati in Sardegna, nonché negli impianti industriali, pure ubicati in Sardegna nei quali durante il processo produttivo o di combustione lo zolfo viene fissato, fissato e combinato ovvero combinato con il prodotto che si ottiene«.

(13) Ifølge de italienske myndigheder har Italien besluttet at opgive det oprindelige integrerede projekt helt og lukke minen i overensstemmelse med lukningsplanen. Siden den 1. januar 2011 har mineaktiviteterne i alt væsentligt været begrænset til opretholdelse af en minimumsproduktion og udførelse af nødvendige vedligeholdelsesarbejder, der skal sikre værkets sikkerhed. Disse aktiviteter indgår i forberedelsen af gennemførelsen af lukningsplanen. Ifølge lukningsplanen skal den støttede kulminedrift indstilles ved udgangen af 2018, og sikkerhedsforanstaltningerne i forbindelse med nedlukningen af minen skal være afsluttet ved udgangen af 2027.

(14) Italien har understreget den særlige ugunstige økonomiske og sociale situation i Sulcis-Iglesiente-området, hvor arbejdsløsheden er højere end i resten af landet. Påstande om udsigten til en potentiel pludselig lukning af minen har allerede skabet alvorlige sociale spændinger, der har kulmineret i [protester og] demonstrationer.

2.1. **Retsgrundlag og støtteydende myndighed**

(15) Retsgrundlaget for støtteforanstaltningen var lov nr. 99/2009 og resolution vedtaget af den selvstyrende region Sardinien nr. 53/75 af 20. december 2013. Støtten er blevet tildelt af regionen Sardinien og ministeren for økonomisk udvikling.

2.2. **Lukningsplanen**

(16) I henhold til lukningsplanen skal nedlukningen af minen ske i tre faser: 1) fuldendelse af udvindingen af kul fra rum W3 i henhold til longwall-metoden, sikring af miner og udførelse af ekstra arbejder, der løbende sikrer sikkerheden på arbejdspladser under jorden, 2) tilvejebringelse af incitamenter til at gå på pension og brydning af rum i henhold til longwall-metoden, 3) fuldendelse af brydningen af rum og reduktion af produktionsniveauer, vedtagelse af yderligere incitamenter til at gå på pension og yderligere foranstaltninger, der skal hjælpe personalet med at finde nye job.

(17) I 2011 udgjorde produktionen af kul 63 059 ton, og i 2018 forventes produktionen at falde til 30 000 ton.

(18) Formålet med støtteforanstaltningen er at fremme lukningen af minen ved udgangen af 2018 og dække tab på den løbende produktion i perioden 2011-2018 i forbindelse med driften af minen i overensstemmelse med bestemmelserne i rådsafgørelsen. Foranstaltningen skal endvidere dække de ekstraordinære omkostninger forbundet med den endelige lukning af minen.

(19) Ifølge planen skal udfasningen gennemføres gradvis og på en socialt bæredygtig måde. Italien hævder, at minen tidligst kan lukkes i 2018 som følge af denne tilgang. Antallet af medarbejdere vil blive gradvis nedbragt fra 467 i 2011 til 119 i 2018. Ældre arbejdstagere vil få incitamenter til at gå på pension. Der skal iværksættes yderligere foranstaltninger for at hjælpe yngre medarbejdere med at finde nye job.

(20) Ved udgangen af 2018 skal de tilbageværende arbejdstagere stå for sikkerheds- og miljøgenopretningsarbejdet, der vil blive påbegyndt efter afslutningen af den regionale miljøkonsekvensanalyse og forventes videreført frem til 2027. Når minedriften er indstillet, vil udstyret til minedrift under jorden blive hentet op, og de lukkede tunneler vil blive fyldt op med aske fra det nærliggende kraftvarmeværk i Portovesme.

(21) De arbejdstagere, der vil miste deres arbejde i kulmineindustrien under gennemførelsen af lukningsplanen, har brug for et nyt arbejde. Ifølge planen skal der i denne forbindelse vedtages arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger vedrørende omskoling af arbejdstagere, der gør det nemmere at få arbejde i andre industrier.

(22) Hvor lang tid, der skal bruges til at gennemføre planen efter minelukningen, vil afhænge af, hvor lang tid det tager at hente udstyret under jorden op, hvilket forventes at tage to år.

(23) Arbejdets varighed vil ligeledes afhænge af, hvor lang tid det tager at forsegle tunnelerne ved opfyldning med askebaseret slam fra kraftvarmeværket i Portovesme. Det forventes, at dette arbejde vil tage ca. seks år.

(24) Der skal ligeledes foretages miljøgenopretning af arealerne over jorden. Denne genopretning omfatter forsegling af tailingsdamme, etablering af drænsystemer og plantning af hjemmerørende plantearter.

2.3. **Støtteberettigede omkostninger, støttens form og støttebeløb**

(25) Under foranstaltningen skal der ydes støtte til dækning af det beløb, hvormed omkostningerne forbundet med den løbende produktion overstiger indtægterne fra den kulmine, der skal lukkes (produktionstab). Støtten skal ligeledes dække omkostninger, som skyldes lukning af minen, og som ikke berører den løbende produktion (ekstraordinære omkostninger). Støtten til dækning af produktionstab skal dække omkostningerne i perioden 2011-2018 og ophører, når produktionen indstilles i 2018.

(26) Det foreslås, at støtten ydes som direkte støtte, der kan opdeles som følger:

a) 213 126 607 mio. EUR i form af støtte, der allerede er tildelt eller skal tildeles i perioden 2011-2018 til dækning af produktionstab. De støtteberettigede omkostninger er produktionsomkostninger: driftsudgifter (herunder energi-, afskrivnings- og transportomkostninger) og personaleudgifter som nærmere angivet i bilag 1, herunder i de finansielle og økonomiske (omkostnings)prognoser.

Tabel 1

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produktionsomkostninger	61 761 625	62 253 732	40 516 662	36 714 704	27 313 944	24 753 204	17 686 600	15 207 600
Indtægter	4 582 000	12 912 702	6 251 329	4 709 016	3 474 216	2 898 428	3 951 360	1 481 760
Forskel mellem produktionsomkostninger og indtægter	57 179 625	49 341 030	34 265 333	32 005 689	23 839 729	21 854 776	13 735 240	13 725 840
Støtte i henhold til artikel 3 i rådsafgørelsen	55 000 000	18 700 000	34 265 333	32 005 689	23 839 729	21 854 776	13 735 240	13 725 840

b) Ifølge støtteforanstaltningen vil det fortsat være nødvendigt at dække ekstraordinære omkostninger efter 2018 frem til 2027. Ifølge støtteforanstaltningen skal der ydes direkte støtte til dækning af følgende kategorier af ekstraordinære omkostninger:

i) Ekstraordinære udgifter til arbejdstagere, der har mistet eller mister deres arbejde

(27) Udgifterne i punkt 1, litra b), i bilaget til rådsafgørelsen omfatter tilvejebringelse af incitamenter til at fratræde. Ifølge planen skal arbejdstagere, der går på pension, selv om de kunne have fortsat, og arbejdstagere, der vælger at starte egen virksomhed eller af andre årsager forlader virksomheden efter at have deltaget i omskolings- og beskæftigelsesordninger, have to års løn.

(28) Ifølge støtteforanstaltningen vil støtteforanstaltningen/det maksimale beløb til denne form for støtte i perioden 2013-2027 udgøre 45,5 mio. EUR. Dette beløb vil blive anvendt, hvis alle overskydende arbejdstagere, der ikke kan forblive i deres stilling, indtil de skal pensioneres, starter egen virksomhed eller af andre årsager forlader virksomheden. Støtten vil beløbe sig til 30 mio. EUR, hvis alle overskydende arbejdstagere finder alternativ beskæftigelse.

ii) Udgifter, der afholdes af virksomhederne til omskoling af arbejdstagerne, således at de kan søge beskæftigelse uden for kulindustrien

(29) Udgifterne i punkt 1, litra d), i bilaget til rådsafgørelsen omfatter udgifter til omskoling af de arbejdstagere, der har mistet eller mister deres arbejde i kulindustrien.

(30) Under den etårige omskolingsordning vil disse arbejdstagere have mulighed for at blive genansat, primært med henblik på varetagelse af alternative opgaver på Carbosulcis-anlægsområdet og/eller miljørensning af tidligere mine- og industriområder. De kan alternativt starte egen virksomhed eller af andre årsager forlade virksomheden og modtage en fratrædelsesgodtgørelse på to års løn. Uddannelseskurserne afholdes i:

a) 2016 (med kapacitet til 62 arbejdstagere)

b) 2019 (med kapacitet til 54 arbejdstagere)

c) 2028 (med kapacitet til 35 arbejdstagere).

(31) Det forventes, at de samlede udgifter til uddannelse af arbejdstagere, som mister deres arbejde i kulindustrien, beløber sig til ca. 11,5 mio. EUR.

(32) Disse udgifter omfatter lønningerne til arbejdstagerne under det etårige uddannelsesforløb (i alt ca. 8,1 mio. EUR) og udgifterne til uddannelse (ca. 3,4 mio. EUR).

iii) Resterende udgiftsforpligtelser som følge af skattemæssige, juridiske eller administrative bestemmelser, som er specifikke for kulindustrien

(33) Udgifterne i punkt 1, litra f), i bilaget til rådsafgørelsen omfatter betaling af koncessionsgebyr for drift af minen i perioden 2019-2026, ca. 800 000 EUR i alt.

iv) Ekstra sikkerhedsarbejder under jorden som følge af lukning af kulproduktionsanlæg

(34) Når minedriften er indstillet, skal der udføres sikkerhedsarbejder såsom lukning af minens brydningsfront eller transport af de maskiner, der tidligere blev anvendt til minedriften. Ifølge de italienske myndigheder er overholdelsen af følgende detaljerede sikkerhedskrav af afgørende betydning i forbindelse med nedlukningen: Optagning af maskiner, udstyr og sikkerhedsanordninger under jorden, ventilation af minen for at fortynde og fjerne giftige dampe, opretholdelse af drænpumpning og opfyldning af de lukkede tunneler med aske fra kraftværket i Portovesme.

(35) Italien anfører, at der i perioden 2014-2026 vil være behov for yderligere 28 mio. EUR til dækning af engangsudgifter forbundet med de nødvendige ekstra sikkerhedsarbejder i forbindelse med minelukningen.

(36) I de år, hvor udstyret hentes op, og de lukkede tunneler fyldes op med aske, vil der ud over personaleudgifter være andre udgifter såsom udgifter til elektricitet til ventilations- og pumpeudstyr og køb af de nødvendige tjenester og materialer til gennemførelse af arbejderne.

(37) Ifølge de italienske myndigheder kan arbejdet med at hente udstyret under jorden op og forsegle tunnelerne ved opfyldning med aske først påbegyndes i 2018, da personalet og udstyret i øjeblikket anvendes i kulminedriften. Anvendelsen af aske til forsegling af tunnelerne skal ligeledes godkendes på forhånd.

(38) Hvor lang tid der skal bruges til at gennemføre planen efter minelukningen vil afhænge af, hvor lang tid det tager at hente udstyret under jorden op, hvilket forventes at tage to år. Dette udstyr kan f.eks. omfatte:

a) transportbånd: ca. 5 km skal afmonteres og hentes op til overfladen

b) rør: ca. 30 km skal afmonteres og hentes op til overfladen

c) kilometerlange el- og telefonforbindelser, elfordelingsstationer, transformere, afbrydere osv.

d) gammelt udstyr, der stadig er oplagret i tunnelerne.

(39) Planens varighed vil ligeledes afhænge af, hvor lang tid det tager at forsegle tunnelerne gennem opfyldning med askebaseret slam fra kraftvarmeværket i Portovesme. Opfyldningen af tunnelerne vil blive opdelt i flere faser, der sammenfattes nedenfor:

a) fjernelse af gammelt udstyr, der ikke længere er brug for, såsom kasserede maskiner, elkabler, rør osv.

b) installation af det nødvendige udstyr til pumpning af asken og vandmørtel i jorden (rør, ventiler, trykfaldssystemer, lyssystem og system til overvågning af tryk)

c) opførelse af vægge til tilbageholdelse af slam og afgrænsning af sektioner, der skal opfyldes

d) etablering af ventilationskredsløb, der sikrer ventilation under tryk, når den normale ventilation afbrydes, ved opfyldning af tunnelen

e) forberedelse af blandingen og pumpningen af den mørtel, der skal pumpes i jorden

f) opfyldning af de enkelte tunnelsektioner, når arbejdet er forberedt

g) forberedelse af opfyldningen af den næste sektion, når slammen er tør.

(40) Det anslås, at det vil være muligt at opfylde ca. 7 000 m tunnel med en sektion på ca. 20 m^2, der således vil kunne rumme ca. 140 000 m^3 slam i form af aske fra varmeværket i Portovesme blandet med vand til en blanding, der er tilstrækkelig flydende til at blive pumpet. Materialet vil blive pumpet i jorden med en hastighed på en sektion på ca. 500 m^3 om ugen. Anlægget kan håndtere højst 80 m^3/time, så det vil ikke være muligt at pumpe mere end mængden til opfyldning af en sektion på et skift. De følgende arbejdsdage vil blive anvendt til at flytte rørene tilbage for at ændre udledningsstedet, vedligeholde udstyr over jorden og screene den slam, der skal anvendes til opfyldning af den næste tunnelsektion. Der kan således i gennemsnit pumpes ca. 100 m^3 slam i undergrunden for hver arbejdsdag. Det anslås derfor, at det vil tage ca. seks år at forsegle tunnelerne ved opfyldning med aske:

140 000 m^3/100 m^3 pr. arbejdsdag = 1 400 arbejdsdage = 6 år.

(41) Forsegling af tunnelerne med opfyldning af aske fra varmeværket har følgende miljøfordele:

a) reduktion af det nødvendige udendørsareal til pumpning af særligt ikke-farligt affald

b) forebyggelse af selvantændelse i tunnelerne

c) ændring af syreindholdet i minevand, som asken kommer i kontakt med (asken har et gennemsnitligt CaO-indhold på over 35 %)

d) reduktion af sandsynligheden for jordskred.

(42) Opfyldning af tunnelerne med aske vil ligeledes generere indtægter, der vil medvirke til at reducere det nødvendige støttebeløb. Der er allerede taget højde for indtægterne fra bortskaffelse af affald, som er blevet trukket fra det nødvendige støttebeløb i henhold til artikel 4 i rådsafgørelsen, jf. bilag 2.

(43) De faktiske omkostninger under denne udgiftspost anslås til ca. 40 mio. EUR.

(44) Opfyldningen af tunnelerne med aske fra kraftvarmeværket bør generere indtægter på ca. 12 mio. EUR, der således reducerer det støttebeløb, der er nødvendigt, jf. punkt 1, litra g), i bilaget til rådsafgørelsen, til ca. 28 mio. EUR.

v) Udvindingsskader, der skyldes at kulproduktionsanlæg er blevet lukket eller lukker:

(45) Miljøgenopretningen af områderne over jorden omfatter forsegling af tailingsdamme og miljøgenopretning af deponeringssteder for affaldssten og af alle øvrige jordarealer, der er berørt af minedriften.

(46) Der vil blive anvendt inerte materialer fra kulforarbejdningen til dækning og strukturel genopbygning af grundene, hvorefter der udlægges et muldlag.

(47) Når den morfologiske genopretning af grundene er afsluttet, etableres en række drænsystemer.

(48) De genvundne grunde vil til dels blive anvendt industrielt, f.eks. til et solcelleanlæg, og til dels blive udlagt som naturområder på ny ved plantning af hjemmehørende plantearter.

(49) Andre arbejder over jorden på den tidligere minegrund vil være modernisering og sikring af eksisterende bygningsarv.

(50) I perioden 2014-2026 vil støttebeløbet i henhold til punkt 1, litra h), i bilaget til rådsafgørelsen, udgøre ca. 8,7 mio. EUR.

vi) Ekstraordinære forringelser af aktiver som følge af lukning af kulproduktionsanlæg

(51) Udgifterne i punkt 1, litra l), i bilaget til rådsafgørelsen omfatter andelen af afskrivningen af aktiver, som ikke kan afskrives i henhold til de almindelige regnskabsregler som følge af lukningen af minen, og de anslås til 25,8 mio. EUR.

2.4. **Plan med foranstaltninger, der skal afbøde de miljømæssige virkninger af produktionen af kul**

(52) Italien har udarbejdet en plan med det formål at afbøde de miljømæssige virkninger af produktionen af kul i kulproduktionsanlæg, til hvilke der er givet lukningsstøtte.

(53) Foranstaltningerne til afbødning af de miljømæssige virkninger af produktionen af kul vil være relateret til vedvarende energi og kulafsvovling.

(54) Planen omfatter to vedvarende energiprojekter. Det første vedvarende energisystem vil omfatte fire vindmøller med en samlet effekt på 12 MW. Det andet system vil omfatte et solcelleanlæg, der dækker ca. 10 ha med en samlet effekt på ca. 4 MWp. Anlæggene opføres på minegrunden.

(55) Carbosulcis har patent på kulafsvovling ved afvaskning. Biproduktet af denne proces er huminsyre, der kan anvendes inden for landbruget.

(56) Italien agter at iværksætte foranstaltninger til udvikling af en kulafsvovlingsproces, der producerer huminsyre — i første omgang i pilotskala og senere hen i industriel skala. Hvis processen skaber de forventede resultater med en positiv overskudsgrad allerede under den gradvise lukning af minen, vil det være muligt at reducere svovlindholdet i kullet, der aftages af det nærliggende kraftvarmeværk i Portovesme.

(57) Da projektet stadig er i en foreløbig fase, kan miljøfordelene ved afsvovling ifølge Italien i øjeblikket kun anslås kvalitativt og endnu ikke kvantitativt, da miljøfordelene er knyttet til to faktorer, der skal vurderes i processens pilotfase. Miljøfordelene er primært knyttet til følgende faktorer, der gælder for kul med et højt svovlindhold:

a) Afvaskningen reducerer kullets svovlindhold med ca. 30 %, hvilket vil reducere SOx-udledningen i atmosfæren, når kullet brændes i kraftvarmeanlægget.

b) Biprodukterne fra afsvovlingen er huminsyre, der kan anvendes inden for landbruget som gødningsstoffer eller jordforbedringsmidler. Kulstofbinding ved brug af organisk materiale i jordbunden er en af de mulige foranstaltninger til afbødning af de miljømæssige virkninger af klimaændringer gennem reduktion af udledningen af drivhusgasser i atmosfæren, der er opstillet af Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer, IPCC 2007.

(58) Ifølge de italienske myndigheder kan denne aktivitets kvantitative bidrag til afbødningen af de miljømæssige virkninger af produktionen af kul i Nuraxi Figus-minen vurderes, når pilotgennemførelsesfasen er afsluttet.

3. VURDERING AF FORANSTALTNINGEN

3.1. Forekomst af statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF

(59) En foranstaltning udgør statsstøtte som defineret i artikel 107, stk. 1, i TEUF, hvis alle følgende betingelser er opfyldt: Foranstaltningen a) giver støttemodtageren en økonomisk fordel, b) ydes ved hjælp af statsmidler, c) er selektiv, d) påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og kan fordreje konkurrencevilkårene i EU.

(60) Virksomheder begunstiges i den betydning, der er forudsat i artikel 107, stk. 1, i TEUF, hvis de opnår en økonomisk fordel, som de ikke ville have opnået på anden vis på markedsvilkår. Carbosulcis er enemodtager af foranstaltningen og vil modtage (og har allerede modtaget) støtte ved hjælp af statsmidler overført direkte fra staten og regionen Sardiniens budget til dækning af minens driftstab og sociale og sikkerhedsmæssige omkostninger, hvilket udgør en økonomisk fordel. Kulmarkedet er helt åbent for konkurrence. Den finansielle støtte fra staten styrker således støttemodtagerens stilling i forhold til konkurrenterne i EU, og den kan have konkurrencefordrejende virkninger og påvirke samhandelen i EU.

(61) Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltningen til fordel for selskabet udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

3.2. Støttens lovlighed

(62) Italien har gennemført en del af foranstaltningen uden forudgående anmeldelse og således i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF.

3.3. Støttens forenelighed

(63) Kommissionen har vurderet foranstaltningens forenelighed i henhold til rådsafgørelsen, der fastsætter kriterierne for den undersøgte statsstøttes forenelighed efter artikel 107, stk. 3, litra e), i TEUF.

(64) Kul produceret i Nuraxi Figus-minen er omfattet af definitionen af kul i artikel 1, litra a), i rådsafgørelsen, hvor kul defineres som højkvalitets-, middelkvalitets- og lavkvalitetskul af kategori A og B i henhold til det af de Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa udarbejdede internationale kulklassificeringssystem.

(65) Følgende fastslås i artikel 2, stk. 2, i rådsafgørelsen: »Støtten dækker kun omkostningerne i forbindelse med kul, der anvendes til elproduktion, kombineret kraftvarmeproduktion, koksproduktion samt opvarmning af højovnene i jern- og stålindustrien, forudsat at anvendelsen finder sted i Unionen«. Carbosulcis producerer kul, der anvendes til elproduktion. Dette kriterium er således opfyldt.

(66) Italien har til hensigt at yde lukningsstøtte på grundlag af en plan for lukning af minen. Som defineret i artikel 1, litra c), i rådsafgørelsen skal lukningsplanen udarbejdet af en medlemsstat indeholde foranstaltninger med henblik på endelig lukning af kulproduktionsanlæg. Lukningsplanen forelagt af Italien omfatter lovgivningsforanstaltninger og andre foranstaltninger vedtaget af Italien og beskrevet i betragtning 11-61, herunder de finansielle foranstaltninger, der planlægges iværksat i forbindelse med den endelige og uigenkaldelige lukning af de pågældende anlæg, der skal sikre en velordnet afvikling af de pågældende anlægs aktiviteter på de planlagte datoer.

(67) Italien har forelagt alle relevante nødvendige oplysninger til vurdering af lukningsplanen i henhold til artikel 7, stk. 2, i rådsafgørelsen, navnlig nøjagtig angivelse af kulproduktionsanlægget, de faktiske eller anslåede produktionsomkostninger pr. kulproduktionsår for hvert kulproduktionsanlæg, den anslåede kulproduktion pr. kulproduktionsår i de kulproduktionsanlæg, der indgår i lukningsplanen og den anslåede størrelse af lukningsstøtten pr. kulproduktionsår.

3.3.1. *Statsstøtte til dækning af produktionsomkostninger*

(68) I henhold til artikel 3, stk. 1, kan virksomhedsstøtte, der er specifikt beregnet til at dække tab på den løbende produktion i produktionsanlæg, kun betragtes som forenelig med det indre marked, hvis følgende betingelser er opfyldt:

»Driften af det berørte kulproduktionsanlæg indgår i en lukningsplan, som har en frist, der senest er den 31. december 2018«.

(69) De italienske myndigheder har afgivet tilsagn om at lukke Nuraxi Figus-minen, der kun omfatter et produktionsanlæg, definitivt senest den 31. december 2018. Minen drives af Carbosulcis, som er fuldt ejet af regionen Sardinien, der har udarbejdet og godkendt lukningsplanen.

»De berørte kulproduktionsanlæg skal være definitivt lukket i overensstemmelse med lukningsplanen«.

(70) Lukningsplanen omfatter lovgivningsforanstaltninger og andre foranstaltninger vedtaget af Italien og regionen Sardinien og beskrevet i betragtning 11-61, der skal iværksættes for at sikre en velordnet afvikling af det pågældende anlægs aktiviteter på de planlagte datoer.

»Den anmeldte støtte må ikke overstige forskellen mellem de forventede produktionsomkostninger og de forventede indtægter i et kulproduktionsår. Den faktisk udbetalte støtte skal reguleres årligt på grundlag af de faktiske udgifter og indtægter, idet reguleringen finder sted senest ved udgangen af det kulproduktionsår, der følger efter det kulproduktionsår, for hvilket støtten er ydet«.

(71) Som det fremgår af tabel 1 ovenfor, overstiger den årlige støtte til kulproduktion i produktionsanlægget under nedlukning ikke forskellen mellem de (forventede) omkostninger og de (forventede) indtægter.

»Støttebeløbet pr. ton kulækvivalent må ikke resultere i, at priserne på anvendelsesstedet for EU-kul kommer til at ligge under de priser, der gælder for kul af tilsvarende kvalitet fra tredjelande«.

(72) Italien mener ikke, at det er muligt at knytte priserne på kul fra Sulcis til en kommerciel referencepris, hvilket Kommissionen også konkluderede i Ungarn-sagen (SA.33861(12/N)).

(73) Italien anfører, at kullet af lav kvalitet fra Sulcis ikke kan købes i tredjelande, og at der ikke er et marked for kul af så lav kvalitet. I den salgspris, som kraftvarmeværket i Portovesme betaler til Carbosulcis, tages der højde for prisudsving på kul, der handles jævnligt på det globale marked, og prisen for kul i forskellige standardkvaliteter reduceres i forhold til den specifikke kvalitet, der købes. Ifølge Italien er det således umuligt at bestemme en referencepris for kul af tilsvarende kvalitet fra tredjelande.

(74) I artikel 3 i lov nr. 351 af 27. juni 1985 om fastsættelse af regler for genåbning af kulmineområdet i Sulcis fastslås følgende: »Kul fra kulmineområdet i Sulcis kan anvendes i fjernvarmeværker, elværker og dampanlæg i kombination eller på anden vis, hvis de kun er beliggende på Sardinien, eller i industrianlæg, der ligeledes er beliggende på Sardinien, hvor svovlet bindes, bindes og kombineres eller kombineres med det fremstillede produkt under produktions- eller forbrændingsprocessen«. Kul fra Sulcis kan således i teorien kun konkurrere med andet kul fra Sardinien, og vigtigst af alt kan det ikke sælges på verdensmarkedet.

(75) Kommissionen kan ikke udelukke, at det rent faktisk er muligt at beregne en referencepris for kul af tilsvarende kvalitet. Italien har derfor forpligtet sig til årligt at overvåge den pris for kul fra Sulcis, der beregnes ved salg til kraftvarmeværket i Portovesme, på grundlag af den relevante formel i købsaftalen, for at kontrollere, om prisen for kul fra Sulcis falder under de priser, der gælder for kul af tilsvarende kvalitet i tredjelande. Støttebeløbet pr. ton kulækvivalent vil blive ajourført på grundlag af den faktiske salgspris for hvert kulproduktionsår.

(76) I overensstemmelse med Kommissionens tidlige praksis ([7]) mener Kommissionen derfor, at denne betingelse er opfyldt i denne sag.

»Det berørte kulproduktionsanlæg skal have været i drift den 31. december 2009«.

(77) Nuraxi Figus-minen var i drift i 2009.

»Den samlede lukningsstøtte, som ydes af en medlemsstat, skal være degressiv: indskrænkningen må ved udgangen af 2013 ikke være mindre end 25 %, må ved udgangen af 2015 ikke være mindre end 40 %, må ved udgangen af 2016 ikke være mindre end 60 % og må ved udgangen af 2017 ikke være mindre end 75 % af den i 2011 ydede støtte«.

(78) Kommissionen konkluderer ud fra tabel 1 ovenfor, at den statsstøtte, som ydes, er degressiv og opfylder minimumskravet til reduktion fastsat i rådsafgørelsen. Det foreskrevne degressivitetskriterium i rådsafgørelsen er derfor opfyldt.

»Den samlede lukningsstøtte, der ydes til en medlemsstats kulindustri, må ikke i noget år efter 2010 overstige det støttebeløb, som er ydet af den pågældende medlemsstat, og som er godkendt af Kommissionen i overensstemmelse med artikel 3 og 5 i forordning (EF) nr. 1407/2002for året 2010«.

(79) Kommissionen har ikke godkendt støtte i overensstemmelse med artikel 3 og 5 i forordning (EF) nr. 1407/2002 for året 2010. Da forordning (EF) nr. 1407/2002 udløb den 31. december 2010, kan de specifikke bestemmelser i denne forordning under alle omstændigheder ikke anvendes på denne foranstaltning ([8]). Der er således ikke noget støttebeløb for 2010, der kan anvendes som benchmark i henhold til artikel 3, litra g), i rådsafgørelsen, og denne betingelse finder ikke anvendelse i denne sag.

»Medlemsstaterne fremlægger en plan med det formål at afbøde de miljømæssige virkninger af produktionen af kul i kulproduktionsanlæg, til hvilke der er givet støtte i henhold til denne artikel, for eksempel på områder som energieffektivitet, vedvarende energi eller CO_2-opsamling og -lagring«.

(80) De italienske myndigheder har forelagt en miljøbeskyttelsesplan til afbødning af de miljømæssige virkninger af produktionen af kul, der omfatter anlæg til vedvarende energi og kulafsvovling.

(81) I artikel 3, stk. 1, litra h), i rådsafgørelsen henvises udtrykkeligt til initiativer inden for vedvarende energi som eksempler på foranstaltninger, der kan indgå i en afbødningsplan. Kommissionen bemærker, at de italienske foranstaltninger er direkte knyttet til kulminen, der stadig er i drift, men skal lukkes.

(82) Da kulafsvovlingsprojektets levedygtighed er forbundet med usikkerhed og betinget af udfaldet af det pilotprojekt, der skal iværksættes, kan Kommissionen ikke fastslå, at denne foranstaltning vil resultere i en betydelig forbedring af miljøforholdene, som kan knyttes til kulproduktion i den samme region i henhold til artikel 3, stk. 1, litra h), i rådsafgørelsen.

(83) I lyset af bemærkningerne i betragtning 80-81 ovenfor mener Kommissionen, at anlæggene til vedvarende energi omfattet af den miljøbeskyttelsesplan, som de italienske myndigheder har fremsendt, allerede opfylder betingelserne i artikel 3, stk. 1, litra h), i rådsafgørelsen.

(84) Det skal bemærkes, at nogle af de foranstaltninger, som Italien henviser til, kan involvere tildeling af statsstøtte. Godkendelsen af disse foranstaltninger som led i miljøafbødningsplanen med henblik på godkendelse af støtte til kulminedrift i henhold til rådsafgørelsen kan ikke betragtes som en godkendelse af disse foranstaltninger i henhold til artikel 107 og 108 i TEUF. Det er fortsat Italiens ansvar at sikre, at foranstaltninger, der kan udgøre statsstøtte, anmeldes behørigt til Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF.

([7]) Sag SA. 18869 (N 92/05) Statsstøtte til kulindustrien — Ungarn, sag SA.33033 Compania Națională a Huilei Petroșani — Rumænien og sag SA.33861 (12/N) Støtte til fremme af lukningen af kulminer — Ungarn.

([8]) Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte (EFT C 119 af 22.5.2002, s. 22).

(85) Denne afgørelse berører ikke Italiens forpligtelser i henhold til EU-miljølovgivningen.

(86) Det fremgår af ovenstående vurdering, at alle materielle kriterier i artikel 3 i rådsafgørelsen om tildeling af produktionsstøtte under lukningsplanen er opfyldt.

3.3.2. *Statsstøtte til dækning af ekstraordinære omkostninger*

(87) I henhold til artikel 4, stk. 1, i rådsafgørelsen kan statsstøtte, der ydes til virksomheder, som udøver eller har udøvet en kulproduktionsrelateret aktivitet, til dækning af omkostninger, som skyldes lukning af kulproduktionsanlæg, og som ikke berører den løbende produktion, betragtes som forenelig med det indre marked, hvis det udbetalte beløb ikke overstiger sådanne omkostninger.

(88) De ekstraordinære omkostninger anmeldt af Italien omfatter:

— omkostningerne forbundet med lukningen af minen som defineret i punkt 1, litra f), g), h) og i), i bilaget til rådsafgørelsen

— de sociale omkostninger og omkostningerne forbundet med programmerne til omskoling af personalet efter lukningen af minen som defineret i punkt 1, litra b) og d), i bilaget til rådsafgørelsen.

(89) Kommissionen bemærker, at Italien ikke planlægger at tildele et støttebeløb, der overstiger omkostningerne forbundet med lukningen af kulproduktionen. De planlagte ekstraordinære omkostninger og de omkostningskategorier, der skal dækkes, er desuden støtteberettigede kategorier defineret i bilaget til rådsafgørelsen med henblik på artikel 4. I henhold til lukningsplanen er tildelingen af støtten betinget af fremlæggelse af dokumentation.

(90) Det vil fortsat være nødvendigt at dække ekstraordinære omkostninger efter ophør af produktionen i 2018. Der vil under alle omstændighederne blive ydet støtte frem til 2027, dvs. før udløbet af rådsafgørelsen.

(91) Teoretisk set kan der genereres indtægter fra salg af anlæg og maskiner. Ifølge de italienske myndigheder er det imidlertid usandsynligt i lyset af anlæggenes og maskinernes alder ved udgangen af 2018. Selv om anlæggene og maskinerne stadig havde en mindre restværdi, ville det desuden ikke være muligt at sælge dem på grund af en aftale mellem Carbosulcis og Gonnessa kommune af 15. februar 1990. I aftalens artikel 16 forpligter Carbosulcis sig til at sikre, at al fast ejendom og løsøre (kontorer, tjenester, kulanlæg og maskiner osv.) bevares i overensstemmelse med den oprindelige arkitektur, således at minen og dens anlæg kan bevares som et historisk lokalt monument.

(92) Alle anlæg og maskiner vil derfor blive taget ud af drift og anvendt til etablering af et museum og industrielt arkæologisk område og bevaret som et historisk lokalt monument.

(93) De italienske myndigheder anfører, at det ikke kan forventes, at forseglingen af minen og miljørensningen vil øge jordens værdi, da grunden — bortset fra de arealer, der skal anvendes til de vedvarende energianlæg — vil være et nedlagt industriområde, der ikke planlægges anvendt til andre formål.

(94) Bortset fra de arealer, der skal anvendes til de vedvarende energianlæg, vil jorden efter rensningen blive bevaret i sin nuværende tilstand for at bevare det historiske minde om mineindustrien som anført i aftalen mellem Carbosulcis og Gonnessa kommune. Med hensyn til udgifterne i punkt 1, litra h), i bilaget til rådsafgørelsen ejer Carbosulcis under alle omstændigheder ikke jorden og drager ikke fordel af en eventuel forøgelse af jordens værdi ([9]).

(95) De italienske myndigheder bekræfter, at de omkostninger, der er dækket af støtten, ikke vedrører finansieringen af omkostninger, der er en følge af manglende overholdelse af miljøregler:

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/21/EF ([10])

([9]) Carbosulcis ejer i øjeblikket 200 ha, hvor kontorer og anlæg er beliggende, og minen strækker sig over 5 940 ha.

([10]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/21/EF af 15. marts 2006 om håndtering af affald fra udvindingsindustrien og om ændring af direktiv 2004/35/EF — Erklæring vedtaget af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen (EUT L 102 af 11.4.2006, s. 15).

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF ([11])

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF ([12])

— Rådets direktiv 92/43/EØF ([13])

— Rådets direktiv 85/337/EØF ([14])

(96) Støtten vil ikke blive kombineret med andre typer statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten eller med andre former for finansiering fra Unionen til de samme støtteberettigede omkostninger (artikel 5 i rådsafgørelsen). Kommissionen minder desuden de italienske myndigheder om, at reglerne for strukturfondene skal overholdes i forbindelse med medfinansiering fra EU's strukturfonde.

(97) I henhold til artikel 5 i rådsafgørelsen skal enhver støtte, som Nuraxi Figus-minen har modtaget, desuden opføres i resultatopgørelsen som en særskilt indtægt i forhold til omsætningen. Carbosulcis skal ligeledes føre adskilte regnskaber for produktionsanlæg og for nedlukningsaktiviteter (artikel 6). Støtten opfylder således betingelserne i rådsafgørelsen om kumulering og adskillelse af støttemodtagerens regnskaber i tilfælde af øvrige økonomiske aktiviteter, som ikke er knyttet til kulproduktion.

(98) Italien har forelagt meget detaljerede oplysninger i forbindelse med anmeldelsen af lukningsplanen. Italien har navnlig forelagt detaljerede omkostningsskøn for minen, opdelt på enkeltposter, for hvert år omfattet af lukningsplanen. Efter Kommissionens opfattelse opfylder oplysningerne fra Italien (herunder oplysningerne i bilag 1 og 2 i denne afgørelse) også kravene i artikel 7, stk. 4, i rådsafgørelsen for hele perioden omfattet af foranstaltningen.

(99) I henhold til artikel 7, stk. 5, i rådsafgørelsen har de italienske myndigheder desuden forpligtet sig til at sikre, at Europa-Kommissionen modtager meddelelse om mineregnskaberne senest seks måneder efter afslutningen af den enkelte rapporteringsperiode.

(100) Støtten opfylder således de relevante betingelser i rådsafgørelsen.

(101) Kommissionen har derfor konkluderet, at både lukningsplanen og den støtte, der allerede er eller foreslås tildelt, kan godkendes.

4. **KONKLUSION**

(102) Kommissionen beklager, at Italien har gennemført en del af støtten i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF.

(103) Kommissionen har imidlertid besluttet, at støtten til Carbosulcis fra den 1. januar 2011 til den 31. december 2027 kan anses for at være forenelig med det indre marked i henhold til rådsafgørelsen.

(104) Kommissionen minder de italienske myndigheder om, at planer om at refinansiere, tilpasse eller ændre denne foranstaltning, jf. artikel 108, stk. 3, i TEUF, skal anmeldes til Kommissionen i henhold til bestemmelserne i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ([15]). I henhold til artikel 7, stk. 3, i rådsafgørelsen skal der desuden gives meddelelse om enhver ændring af lukningsplanen. I henhold til artikel 7, stk. 4, skal der også gives meddelelse, hvis den støtte, som Italien påtænker at yde til kulindustrien i et kulproduktionsår, overstiger de godkendte beløb i denne afgørelse, eller hvis oplysningerne vedrørende beregningen af de forventede produktionsomkostninger, der påtænkes støttet i lukningsplanen, afviger fra oplysningerne i meddelelsen. Italien skal indsende særskilte årlige meddelelser, hvis der er en uoverensstemmelse mellem de årlige foranstaltninger og den godkendte lukningsplan. I henhold til artikel 7, stk. 5, i rådsafgørelsen skal Italien give Kommissionen behørig meddelelse om størrelsen af den støtte, der er udbetalt hvert år, og forelægge oplysninger vedrørende beregningen heraf, indtil udløbet af lukningsplanen.

([11]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT L 143 af 30.4.2004, s. 56).

([12]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1).

([13]) Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7).

([14]) Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175 af 5.7.1985, s. 40).

([15]) Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EU) 2015/1589 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).

(105) Kommissionen minder ligeledes de italienske myndigheder om, at de i henhold til artikel 7, stk. 5, i rådsafgørelsen senest seks måneder efter afslutningen af det relevante kulproduktionsår skal give Kommissionen meddelelse om størrelsen af den støtte, der er udbetalt i løbet af det pågældende kulproduktionsår, og forelægge oplysninger vedrørende beregningen heraf. Foretages der reguleringer i forhold til de oprindeligt udbetalte beløb i et kulproduktionsår, giver Italien Kommissionen meddelelse herom inden udgangen af det følgende kulproduktionsår.

(106) Hvis den mine, hvortil der er ydet støtte, ikke er lukket på det tidspunkt, der er fastsat i den lukningsplan, som er godkendt af Kommissionen, skal Italien i henhold til artikel 3, stk. 3, i rådsafgørelsen tilbagesøge al den støtte, der er ydet for hele den periode, der er dækket af lukningsplanen —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den statsstøtte, som Italien har ydet til Carbosulcis S.p.A. i overensstemmelse med lukningsplanen indgivet den 9. april 2014 som ændret den 17. juli 2014, er forenelig med det indre marked i henhold til afgørelse 2010/787/EU.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Den Italienske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 1. oktober 2014.

På Kommissionens vegne

Joaquín ALMUNIA

Næstformand

BILAG 1

Land: ITALIEN

Kulmineområde: SULCIS

Selskab: CARBOSULCIS SPA

Underjordisk produktionsanlæg: NURAXI FIGUS - Monte Sinni-minen

	Data 2011	Data 2012	Anslåede data 2013	Anslåede data 2014	Anslåede data 2015	Anslåede data 2016	Anslåede data 2017	Anslåede data 2018
1. **GENEREL INFORMATION**								
a) Underjordisk produktion [tce] '000	**[…]** (*)	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**
b) Produktion (tce/år/arbejdsenhed)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
c) Gennemsnitlig nettobrandværdi [kcal]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
d) Registreret personale, gennemsnit	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2. **PRODUKTIONSOMKOSTNINGER**								
a) Lønninger [EUR/tce]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
b) Materialeomkostninger [EUR/tce]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
c) Direkte afskrivning i overensstemmelse med almindelige regnskabsregler [EUR/tce]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
d) Kapitalafkast [EUR/tce]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
e) Transportomkostninger til leveringssted [EUR/tce]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
f) Selskabets driftsomkostninger [EUR/tce]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
g) Andre udgifter [EUR/tce]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
h) Forøgelse af anlægsaktiver [EUR/tce]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
i) Omkostninger til bortskaffelse af affald [EUR/tce]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
h) ***Omkostninger knyttet til løbende produktion (pr. produceret tce)***	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

	Data 2011	Data 2012	Anslåede data 2013	Anslåede data 2014	Anslåede data 2015	Anslåede data 2016	Anslåede data 2017	Anslåede data 2018
3. **LEVERANCER OG TILFØRSLER**								
— Specifikke oplysninger om leverancer til varmekraftværker:								
— produktion i kulreferenceåret [tce]	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**
— lagerforskydninger [tce]	[…]	[…]	[…]					
a) ***I alt***	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Produktion:								
— produktion i kulreferenceåret [EUR/tce]			[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— lagerforskydninger [EUR/tce]			[…]					
b) ***Gennemsnitlig salgspris [EUR/tce]***	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**
4. **FORESLÅET STØTTE**								
a) Tab på løbende produktion [EUR/tce]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
b) Tab på løbende produktion [EUR]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
c) Foreslået støtte [EUR/tce]	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**
d) Foreslået støtte [EUR]	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

NB: Data med rød skrift hidrører fra omklassificeringen af resultatopgørelsen for 2011 og 2012

(*) Oplysning, som er omfattet af tavshedspligt.

BILAG 2

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	I alt
b)	Andre ekstraordinære udgifter til arbejdstagere, der har mistet eller mister deres arbejde	7 804 000	3 852 000	2 180 000	9 080 000	692 000	9 920 000	6 212 000	960 000	404 000	96 000	212 000	308 000	96 000	96 000	3 660 000	45 572 000
b_1)	Incitament til at gå på pension (ledere)	160 000	160 000	160 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	480 000
b_2)	Incitament til at gå på pension (teknikere)	3 132 000	812 000	580 000	696 000	116 000	4 640 000	232 000	0	116 000	0	116 000	116 000	0	0	0	10 556 000
b_3)	Incitament til at gå på pension (arbejdstagere)	4 512 000	2 880 000	1 440 000	1 632 000	576 000	5 280 000	576 000	960 000	288 000	96 000	96 000	192 000	96 000	96 000	96 000	18 816 000
b_4)	Incitament til at etablere egen virksomhed (teknikere)	0	0	0	4 640 000	0	0	1 276 000	0	0	0	0	0	0	0	1 740 000	7 656 000
b_5)	Incitament til at etablere egen virksomhed (arbejdstagere)	0	0	0	2 112 000	0	0	4 128 000	0	0	0	0	0	0	0	1 824 000	8 064 000

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	I alt
d)	Udgifter, der afholdes af virksomhederne til omskoling af arbejdstagerne, således at de kan søge beskæftigelse uden for kulindustrien, især udgifter til uddannelse	0	0	0	4 764 800	0	0	3 911 600	0	0	0	0	0	0	0	2 793 600	11 470 000
d_1)	Aflønning af teknikere under kursusforløb	0	0	0	2 320 000	0	0	638 000	0	0	0	0	0	0	0	995 000	3 953 000
d_2)	Aflønning af arbejdstagere under kursusforløb	0	0	0	1 056 000	0	0	2 064 000	0	0	0	0	0	0	0	1 037 000	4 157 000
d_3)	Uddannelsesomkostninger (forenelige med ESF's vademecum om omkostninger)	0	0	0	1 388 800	0	0	1 209 600	0	0	0	0	0	0	0	761 600	3 360 000

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	I alt
f)	Resterende udgiftsforpligtelser som følge af skattemæssige, juridiske eller administrative bestemmelser, som er specifikke for kulindustrien							100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	0	800 000
f_1)	Udvindingsafgift							100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	0	800 000
g)	Ekstra sikkerhedsarbejder under jorden som følge af lukning af kulproduktionsanlæg	0	0	200 000	0	0	0	4 480 800	3 836 800	3 495 800	3 370 800	3 363 800	3 237 800	3 127 800	3 086 800	0	28 200 400
g_1)	Projekt og miljøkonsekvensvurdering af opfyldning af miner med aske	0	0	200 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	200 000
g_2)	Sikring af sekundære skakter	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	70 000	74 000	0	0	0	144 000
g_3)	Sikring af hovedskakter	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	65 000	72 000	0	137 000

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	I alt
g_4)	Arbejdsomkostninger — teknikere	0	0	0	0	0	0	1 160 000	1 044 000	1 015 000	986 000	957 000	899 000	870 000	870 000	0	7 801 000
g_5)	Arbejdsomkostninger — arbejdstagere	0	0	0	0	0	0	2 160 000	1 632 000	1 320 000	1 224 000	1 176 000	1 104 000	1 032 000	984 000	0	10 632 000
g_6)	Omkostninger til minestrukturmaterialer og tjenesteydelser	0	0	0	0	0	0	950 000	950 000	950 000	950 000	950 000	950 000	950 000	950 000	0	7 600 000
g_7)	Omkostninger til materialer og tjenesteydelser ved opfyldning af miner med aske	0	0	0	0	0	0	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	0	4 000 000
g_8)	Elektricitetsomkostninger (ventilation, dræning osv.)	0	0	0	0	0	0	1 250 000	1 250 000	1 250 000	1 250 000	1 250 000	1 250 000	1 250 000	1 250 000	0	10 000 000
g_9)	Potentielle indtægter fra bortskaffelse af aske	0	0	0	0	0	0	– 1 539 200	– 1 539 200	– 1 539 200	– 1 539 200	– 1 539 200	– 1 539 200	– 1 539 200	– 1 539 200	0	–12 313 600
h)	Udvindingsskader, der skyldes at kulproduktionsanlæg er blevet lukket eller lukker		998 931	1 198 931	1 198 931	798 931	798 931	738 648	738 648	738 648	738 648	738 648					8 687 898

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	I alt
h_1)	Sikring af område og bygninger og miljøgenoprettelse af Seruci-anlægsområdet	0	798 931	798 931	798 931	798 931	798 931	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3 994 656
h_2)	Miljøkarakterisering af Nuraxi Figus-anlægsområdet	0	200 000	400 000	400 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 000 000
h_3)	Sikring af område og bygninger og miljøgenoprettelse af Nuraxi Figus-anlægsområdet	0	0	0	0	0	0	738 648	738 648	738 648	738 648	738 648	0	0	0	0	3 693 242
l)	Ekstraordinære forringelser af aktiver som følge af lukning af kulproduktionsanlæg		5 169 143	5 169 143	5 169 143	5 169 143	5 169 143	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25 845 714
l_1)	Særlig amortiseringssats for materielle anlægsaktiver	0	4 071 036	4 071 036	4 071 036	4 071 036	4 071 036	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20 355 179

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	I alt
l_2)	Særlig amortise-ringssats for immaterielle anlægsakti-ver	0	1 098 107	1 098 107	1 098 107	1 098 107	1 098 107	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5 490 535
Samlet beløb		7 804 000	10 020 074	8 748 074	20 212 874	6 660 074	15 888 074	15 443 048	5 635 448	4 738 448	4 305 448	4 414 448	3 645 800	3 323 800	3 282 800	6 453 600	120 576 012

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/287

af 15. oktober 2014

om statsstøtte SA.26500 (2012/C) (ex 2011/NN, ex CP 227/2008) som Tyskland har ydet til Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH og Ryanair Ltd.

(meddelt under nummer C(2014) 7369)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med de nævnte bestemmelser ([1]), under henvisning til disse bemærkninger og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Den 27. august 2008 modtog Kommissionen en klage fra BDF — Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften e.V. (sammenslutningen af tyske luftfartsselskaber (i det følgende benævnt »BDF«)), som hævdede, at der var ydet ulovlig støtte til Flugplatz Altenburg-Nobitz GmbH (i det følgende benævnt »Altenburg-Nobitz lufthavn«) og Ryanair Ltd. (i det følgende benævnt »Ryanair«). Klagen blev registreret under støttenummer CP 227/2008.

(2) Den 9. august 2010 videresendte Kommissionen klagen til Tyskland og anmodede om oplysninger. De tyske myndigheder fremsendte de ønskede oplysninger ved brev af 30. september 2010.

(3) Den 8. april 2011 anmodede Kommissionen Air Berlin og Ryanair om yderligere oplysninger. Air Berlin fremsendte de ønskede oplysninger den 10. maj 2011. Ryanair fremsendte de ønskede oplysninger den 20. juni 2011. De tyske myndigheder fik ved brev af 11. august 2011 tilsendt en oversættelse af disse bemærkninger og bilag. Den 28. september 2011 meddelte de tyske myndigheder Kommissionen, at de ikke påtænkte at fremsætte bemærkninger på daværende tidspunkt.

(4) Ved brev af 26. januar 2012 meddelte Kommissionen Tyskland, at den havde besluttet at indlede en procedure i henhold til artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) vedrørende investerings- og driftsstøtte til fordel for Altenburg-Nobitz lufthavn, nedsatte lufthavnsafgifter til luftfartsselskaber og aftaler om markedsføringstjenester med Ryanair ([2]) (i det følgende benævnt »indledningsbeslutningen«).

(5) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ([3]). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til henholdsvis den påståede støtte og foranstaltningen.

(6) Den 21. februar 2012 anmodede Kommissionen Tyskland om yderligere oplysninger. Tyskland fremsendte sine bemærkninger til indledningsbeslutningen samt svarede på Kommissionens anmodning om oplysninger den 24. februar 2012, den 30. marts 2012 og den 2. april 2012.

([1]) EUT C 149 af 25.5.2012, s. 5.

([2]) Med virkning fra den 1. december 2009 er artikel 87 og 88 i EF-traktaten blevet til henholdsvis artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Indholdet i disse to sæt bestemmelser er identisk. For så vidt angår denne afgørelse skal henvisninger til artikel 107 og 108 i traktaten forstås som henvisninger til artikel 87 og 88 i EF-traktaten, når det er relevant. I traktaten blev der også foretaget visse terminologiske ændringer, bl.a. blev »Fællesskabet« erstattet af »Unionen«, og »fællesmarkedet« af »det indre marked«. Terminologien i TEUF vil blive benyttet i hele denne afgørelse.

([3]) Se fodnote 1.

(7) Den 13. april 2012 modtog Kommissionen bemærkninger fra to interesserede parter, nemlig Ryanair og Airport Marketing Services ([4]) (i det følgende benævnt »AMS«).

(8) Da der manglede nogle svar på anmodningen om oplysninger af 21. februar 2012, anmodede Kommissionen den 20. april 2012 Tyskland om yderligere oplysninger. Tyskland svarede på anmodningen den 11. maj 2012.

(9) Den 25. Juni 2012 modtog Kommissionen yderligere bemærkninger fra interesserede parter (Ryanair, Ryanairs datterselskab AMS og et konsulentfirma, som handler på vegne af Ryanair). Kommissionen videresendte disse bemærkninger til Tyskland i brev af 22. august 2012. Tyskland anmodede om en oversættelse af dokumenterne og fremsatte derefter sine bemærkninger den 4. december 2012.

(10) Kommissionen anmodede Tyskland om supplerende oplysninger ved brev af 29. november 2012. Tyskland svarede den 17. januar 2013.

(11) Den 10. april 2013 fremsendte Ryanair yderligere bemærkninger ([5]), som blev videresendt til de tyske myndigheder den 3. maj 2013.

(12) Den 14. november 2013 anmodede Kommissionen Tyskland om yderligere oplysninger. Tysklands svar fulgte den 14. januar 2014. Da svarene fra de tyske myndigheder var ufuldstændige, fremsendte Kommissionen en rykker den 19. marts 2014. Tysklands svar fulgte den 22. april 2014.

(13) Den 20. december 2013 fremsendte Ryanair yderligere bemærkninger, som blev videresendt til de tyske myndigheder den 8. januar 2014. Den 27. januar 2014 svarede de tyske myndigheder på Ryanairs bemærkninger fra Ryanair.

(14) Den 17. januar 2014 og den 31. januar 2014 fremsendte Ryanair yderligere bemærkninger, som blev videresendt til de tyske myndigheder den 7. marts 2014. Den 7. april 2014 meddelte de tyske myndigheder, at de ikke havde fremsat yderligere bemærkninger til Ryanairs bemærkninger.

(15) Ved brev af 25. februar 2014 informerede Kommissionen Tyskland om vedtagelsen den 20. februar 2014 af luftfartsretningslinjerne fra 2014 ([6]) samt om den kendsgerning, at disse retningslinjer fra tidspunktet for deres offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende* skal finde anvendelse på den foreliggende sag. Desuden indrømmede den Tyskland muligheden for inden for 20 dage efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* at fremsætte bemærkninger til retningslinjerne og anvendelsen heraf.

(16) Ved brev af 24. februar 2014 informerede Kommissionen desuden tredjemænd om vedtagelsen den 20. februar 2014 af luftfartsretningslinjerne fra 2014 samt om den kendsgerning, at disse retningslinjer fra tidspunktet for deres offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende* skulle finde anvendelse på den foreliggende sag. Desuden indrømmede den de pågældende tredjemænd muligheden for inden for 20 dage efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* at fremsætte bemærkninger til retningslinjerne og anvendelsen heraf.

(17) Luftfartsretningslinjerne fra 2014 blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 4. april 2014. De erstattede luftfartsretningslinjerne fra 1994 ([7]) samt luftfartsretningslinjerne fra 2005 ([8]).

(18) Den 15. april 2014 blev der offentliggjort en meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende*, hvor medlemsstaterne og de involverede parter blev opfordret til at fremsætte bemærkninger om anvendelsen af luftfartsretningslinjerne fra 2014 på denne sag inden for en frist på en måned fra datoen for offentliggørelsen af de omtalte luftfartsretningslinjer fra 2014 ([9]).

(19) Den 29. april 2014 fremsendte Kommissionen en anmodning om oplysninger til Tyskland, som besvarede denne den 7. maj 2014.

([4]) AMS er et datterselskab, der kontrolleres 100 % af Ryanair. Dets hovedaktivitet er salg af reklameplads på Ryanairs websted.
([5]) Ryanair fremsendte fælles bemærkninger vedrørende flere luftfartssager, herunder også den her berørte sag.
([6]) Meddelelse fra Kommissionen — Retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3).
([7]) Anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 og EØS-aftalens artikel 61 på statsstøtte i luftfartssektoren (EFT C 350 af 10.12.1994, s. 5).
([8]) EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (EFT C 312 af 9.12.2005, s. 1).
([9]) EUT C 113 af 15.4.2014, s. 30.

(20) Den 6. maj 2014 fremsendte Deutsche Lufthansa AG sine bemærkninger til sagen i forbindelse med vedtagelsen af de nye retningslinjer. Den ikke-fortrolige version af disse bemærkninger blev videresendt til de tyske myndigheder ved brev af 8. maj 2014. De tyske myndigheder fremsendte sine bemærkninger til dette brev den 15. maj 2014.

(21) Den 7. maj 2014 fremsendte klager sine bemærkninger til den her berørte sag i forbindelse med vedtagelsen af de nye retningslinjer. De tyske myndigheder fik den 21. maj 2014 tilsendt en ikke-fortrolig version. Tysklands svar fulgte den 28. maj 2014.

(22) Den 10. september 2014 anmodede Kommissionen Tyskland og Ryanair om yderligere oplysninger. Tyskland og Ryanair svarede den 16. september 2014.

(23) Den 12. september 2014 fremsendte Ryanair og et i dennes navn handlende konsulentfirma bemærkninger til denne sag. De tyske myndigheder fik den 19. september 2014 tilsendt en ikke-fortrolig version af disse bemærkninger. Tyskland fremsatte bemærkninger til dette dokument den 6. oktober 2014.

2. BAGGRUND FOR UNDERSØGELSESPROCEDUREN

2.1. DEN FØRSTE OMSTILLING AF LUFTHAVNEN TIL LAVPRISFLYVNINGER

(24) Siden 1992 er den statslige virksomhed Altenburg-Nobitz lufthavn ([10]) ejer og operatør af lufthavnen Leipzig-Altenburg (som tidligere hed Flughafen-Altenburg-Nobitz, i det følgende benævnt »AOC«) i den sydlige del af delstaten Thüringen i Tyskland. I forbindelse med AOC er der tale om en tidligere russisk militærlufthavn, der blev opgivet i begyndelsen af 1990'erne. Efterfølgende fik Altenburg-Nobitz lufthavn ansvaret for anlæg og drift af lufthavnen AOC. Ifølge stiftelsesoverenskomsten forfølger selskabet målet om at forbedre den økonomisk relevante infrastruktur for at styrke det økonomiske aktivitetsniveau i Ostthüringen og Westsachsen.

(25) De lufthavne, der ligger tættest på AOC, er:

a) Leipzig-Halle lufthavn, der ligger henholdsvis ca. 85 km eller 1 time og 10 min.'s bilkørsel fra AOC

b) Dresden lufthavn, der ligger henholdsvis ca. 113 km eller 1 time og 16 min.'s bilkørsel fra AOC

c) Erfurt lufthavn, der ligger henholdsvis ca. 140 km eller 1 time og 37 min.'s bilkørsel fra AOC

d) Hof-Plauen lufthavn, der ligger henholdsvis ca. 122 km eller 1 time og 37 min.'s bilkørsel fra AOC.

(26) Siden idrifttagningen som civil lufthavn blev der håndteret mindre end 150 000 passagerer om året i AOC. Tabel 1 viser en oversigt over passagertallene i AOC siden 2000.

Tabel 1 ([1])

Passagertal i AOC fra 2000 til 2013 ([2])

År	Samlet antal passagerer ([3])	Passagerer på ruteflyvninger ([4])
2000	27 876	—
2001	27 345	—
2002	26 811	—
2003	71 006	51 289

([10]) Altenburg-Nobitz lufthavn har i øjeblikket følgende selskabsdeltagere: Landkreis Altenburger Land (60 %), Gemeinde Nobitz (5 %), THÜSAC Personennahverkehrsgesellschaft mbH (3 %). Alle selskabsdeltagere er enten offentlige myndigheder eller er 100 % ejet af det offentlige. Selskabet besidder selv 32 % af sine aktier. *Kilde:* 2012-årsberetning for Altenburg-Nobitz lufthavn. Dette er den sidste beretning, som Tyskland stillede til rådighed for Kommissionen.

År	Samlet antal passagerer (3)	Passagerer på ruteflyvninger (4)
2004	93 946	76 742
2005	118 442	101 846
2006	105 213	90 551
2007	147 100	124 411
2008	138 400	126 972
2009	140 800	133 411
2010	119 000	112 985
2011	15 000	9 328
2012	5 400	—
2013	5 000	—

(1) *Kilde:* Årsberetninger for Altenburg-Nobitz lufthavn og Tysklands oplysninger.
(2) *Kilde:* Årsberetninger for Altenburg-Nobitz lufthavn.
(3) Ifølge Tyskland fandt der ingen Ryanair-flyvninger sted mellem den 17.12.2004 og 11.1.2005. I 2006 blev hele flytrafikken indstillet i to uger på grund af anlægsarbejde.
(4) Kommissionen mener, at passagererne i rutetrafikken i perioden 2003-2011 skal tilregnes Ryanair-flyvninger.

(27) Eurowings tilbød ni ruter i 2000. Air Berlin havde i 2001 62 ruter, i 2002 57 ruter og indstillede derefter driften i AOC.

(28) Den 3. marts 2003 indgik AOC-operatøren, Altenburg-Nobitz lufthavn og Ryanair en tiårig aftale om lufthavnstjenester.

(29) I højdepunktsårene (2008-2010) tilbød Ryanair op til fire mållufthavne fra AOC. Ryanair tilbød indledningsvis daglige flyvninger til London og fra 2007 også flyvninger til Barcelona/Girona. I 2009 befløj selskabet også Edinburgh og startede i 2010 en forbindelse til Alicante. Fra den 1. maj 2003 var Ryanair det eneste selskab, som tilbød ruteflyforbindelse til og fra AOC.

(30) Den 31. marts 2011 indstillede Ryanair sin flyvning på AOC. Sidenhen var der heller ikke nogen andre flyselskaber, som havde planmæssige flyvninger fra AOC, hvilket også bekræftes på AOC's websted.

2.2. DEN ANDEN OMSTILLING AF LUFTHAVNEN TIL ALMEN LUFTFART

(31) I overensstemmelse med anbefalingerne fra konsulentfirmaet KE-Consult GbR (11) fra 2010 (i det følgende benævnt »KE-Consult-undersøgelsen«) begyndte lufthavnen at udvide den almene luftfartsvirksomhed, i hvilken forbindelse den fokuserede på forretningsflyvning og udnyttede nærheden af den voksende økonomiske region Chemnitz-Zwickau. Lufthavnen indstillede lavprisvirksomheden og blev desuden til uddannelsessted for flyvebesætninger og sikkerhedspersonale.

(11) Undersøgelse vedrørende lufthavnen Leipzig-Altenburg og det tilgrænsende industriområde, KE-Consult, Kurte & Esser GbR, september 2010.

(32) De vigtigste årsager til denne omstilling er ([12]):

a) Lufthavnens store afhængighed af offentlige tilskud, som navnlig stilles til rådighed af delstaten Thüringen og selskabsdeltagerne i Altenburg-Nobitz lufthavn. Det fremgår af en rapport udarbejdet af ledelsen for selskabet i 2011, at der siden 1992 er blevet investeret ca. 21 mio. EUR i lufthavnen, hvoraf delstaten Thüringen indskød 17 mio. EUR og selskabsdeltagerne i Altenburg-Nobitz lufthavn omkring 4 mio. EUR. Ikke desto mindre opstod der i de to regnskabsår 2009 og 2010 et finansieringsbehov ([13]) på ca. 270 000 EUR. De manglende kapitalindskud fra selskabsdeltagerne udgjorde på dette tidspunkt en trussel mod lufthavnens likviditetssituation. Det betød, at virksomhedens fremtid var truet.

b) Ifølge stiftelsesoverenskomsten for Altenburg-Nobitz lufthavn skulle lavprisselskabet tjene den økonomiske udvikling i regionen. Ikke desto mindre var lufthavnens forrentning af kapitalen negativ. AOC's positive skattemæssige effekt for kommunerne og de finansierende offentlige organer er mindre end de tilskud, der betales til lufthavnen ([14]).

c) Forandringer i selskabsdeltagerstrukturen: Stadtwerke Altenburg GmbH (SWA) solgte den 31. december 2010 sin kapitalandel, som byen Altenburg havde en forkøbsret til.

d) I 2009 fandt der et regeringsskifte sted i delstaten Thüringen, og den nye regering viste sig at være mere tilbageholdende med hensyn til at stille yderligere tilskud til rådighed for lufthavnen. Den nye regering afviste navnlig beslutninger truffet af den tidligere regering om tildeling af markedsføringstilskud til lufthavnen for perioden 2009-2012. Da de offentlige selskabsdeltagere afviste at betale yderligere markedsføringstilskud til Ryanair, blev der i vintersæsonen 2010/2011 kun befløjet en rute fra og til London med finansiel støtte fra regionale virksomheder. Efterfølgende afviste selskabsdeltagerne og direktionen i Altenburg-Nobitz lufthavn at indskyde det beløb på 420 000 EUR, som Ryanair havde krævet som markedsføringsgebyr i forbindelse med sommerflyveplanen 2011. Derefter besluttede Ryanair at flytte sine regionale knudepunkter til Magdeburg/Cochstedt og indstille sine aktiviteter i AOC i marts 2011.

(33) Lufthavnsledelsen overvejede flere muligheder for en omstilling af lufthavnen. Den mest brugbare løsning bestod i at tilbyde nye ruter og charterflyvninger for 2012 uden markedsføringstilskud. Med henblik herpå blev der i 2011 indledt forhandlinger om flyvninger til Barcelona med Rheinjet. Efter Ryanairs beslutning af 26. juli 2011 om at flyve fra Leipzig-Halle ændrede markedssituationen sig for AOC, og planerne om sådanne nye ruter blev skrinlagt.

(34) Derfor besluttede man i 2011 aktiviteter med henblik på en omstilling af lufthavnen, nemlig:

a) udvikling af transporttjenester for forretningsrejsende, som på grund af mindre sikkerhedskrav skulle være mere fortjenstgivende

b) etablering af virksomheder med interesse i luftfartsvirksomhed

c) etablering af nye virksomheder

d) opførelse af solcelleanlæg (i 2012 blev der opført et solcelleanlæg), udlejning af parkeringspladser og faciliteter, organisering af arrangementer.

(35) Ifølge ledelsen skulle disse foranstaltninger som følge af betydelige omkostningsreduktioner på mellemlang sigt muliggøre virksomhedens egenfinansiering, idet der kan spares op til 520 000 EUR om året, I sidste ende vil lufthavnens finansieringsbehov således blive reduceret. Lufthavnen ville blive bevaret og bidrage til den økonomiske udvikling i regionen.

([12]) *Kilde:* Årsberetning for Altenburg-Nobitz lufthavn, »Entwicklungskonzept der Flugplatz Altenburg-Nobitz GmbH« af 9. september 2011.
([13]) »Finansieringsbehov«.
([14]) Dette dokumenteres i KE-Consult-undersøgelsen.

3. DE UNDERSØGTE FORANSTALTNINGER OG DERES KONTEKST

3.1. OVERSIGT OVER DE AF ALTENBURG-NOBITZ LUFTHAVN MODTAGNE OFFENTLIGE TILSKUD

(36) Fra 1992 til 2010 blev der investeret omkring 21 mio. EUR i Altenburg-Nobitz lufthavn, i hvilken forbindelse delstaten Thüringen indskød ca. 17 mio. EUR og virksomhedens offentlige selskabsdeltagere ca. 4 mio. EUR ([15]).

(37) I perioden 2000-2011 modtog Altenburg-Nobitz lufthavn to typer offentlige tilskud, nemlig kapitalindskud fra selskabsdeltagerne og tilskud fra andre offentlige organisationer, primært fra delstaten Thüringen ([16]). Ifølge Tyskland og årsberetningerne for Altenburg-Nobitz lufthavn finansierede delstaten Thüringen primært infrastrukturinvesteringer, mens selskabsdeltagerne bidrog til finansieringen af driftstab. Tabel 2 indeholder en oversigt over de af lufthavnen modtagne offentlige tilskud, der blev stillet til rådighed for følgende hovedmål:

a) finansiering af investeringer, først og fremmest infrastrukturinvesteringer

b) finansiering af driften (tabsdækning)

c) finansiering af markedsføringsforanstaltninger inden for rammerne af forskellige aftaler med Ryanair

d) finansiering af offentligretlige aktiviteter.

Tabel 2 ([1])

Oversigt over de af Altenburg-Nobitz lufthavn modtagne offentlige tilskud

(tusinde EUR)

Regnskabsår	Selskabsdeltagernes kapital-indskud	Andre offentlige tilskud ([2])	I alt
2000	256	321	577
2001	256	655	911
2002	256	226	482
2003	960	561	1 521
2004	1 280	395	1 675
2005	914	690	1 604
2006	769	404	1 173
2007	1 057	780	1 837
2008	925	2 032	2 957
2009	957	1 416	2 373

([15]) *Kilde:* Årsberetning for Altenburg-Nobitz lufthavn, »Entwicklungskonzept der Flugplatz Altenburg-Nobitz GmbH« af 9. september 2011.

([16]) Lufthavnsoperatørens stiftelsesoverenskomst begrænser det årlige kapitalindskud for hver selskabsdeltager til det femdobbelte af dennes kapitalandel (§ 24, stk. 3).

(tusinde EUR)

Regnskabsår	Selskabsdeltagernes kapital-indskud	Andre offentlige tilskud (2)	I alt
2010	1 147	367	1 514
2011	302	0	302
I alt	**9 079**	**7 847**	**16 926**

(1) *Kilde:* Årsberetninger for Altenburg-Nobitz lufthavn på følgende sider:
Året 2000: S. 28 og bilag 6, s. 20.
Året 2001: S. 28 og bilag 6, s. 23.
Året 2002: S. 28 og bilag 6, s. 21.
Året 2003: S. 7 og bilag 6, s. 21.
Året 2004: Bilag 3, s. 5, og bilag 6, s. 19.
Året 2005: Bilag VI, blad 13, og bilag III, blad 19.
Året 2006: Bilag VI, blad 12, og bilag III, blad 15-16.
Året 2007: Bilag VI, blad 13, og bilag III, blad 15-16.
Året 2008: Bilag VI, blad 12, og bilag III, blad 15-16.
Året 2009: Bilag VI, s. 15, og bilag III, s. 14.
Året 2010: Bilag VI, s. 15, og bilag III, s. 14.
Året 2011: Bilag VI, si. 13, og bilag III, s. 14.

(2) Disse tilskud blev overvejende stillet til rådighed af delstaten Thüringen, selv om også andre offentlige organer kunne have ydet tilskud.

3.2. FINANSIERING AF INFRASTRUKTURINVESTERINGER I PERIODEN 2000-2011

(38) Tyskland bemærkede, at Altenburg-Nobitz lufthavn i perioden fra 2000 til 2011 foretog infrastrukturinvesteringer på i alt 6 474 035 EUR. Disse er beskrevet nærmere i tabel 3. Til disse investeringer hører udvidelsen af start- og landingsbanen i 2003/2004 til i alt 687 882 EUR og opførelsen af en ny terminal i 2009 til 1 003 571 EUR (terminalen blev først indviet i 2010 ([17])).

Tabel 3 (1)

Oversigt over infrastrukturinvesteringerne i AOC fra 2000 til 2011 og finansieringen heraf

(EUR)

År	Infrastrukturforanstaltning	Offentlige tilskud	Egne indtægter (2)	Samlet investeret beløb
2000	Vejrstation — anskaffelse af vært-scomputer, ekstraudstyr osv.	13 914	9 276	23 190
	Teknisk godkendelse af pejleanlæg RT 1000C	3 590	2 393	5 983
	Vandforsyning (tilslutning, ombyg-ning) (2)	10 205	6 803	17 008
2001	Renovering af start- og landingsbanen samt dele af manøvreområdet	72 652	8 072	80 724
	Anskaffelse af en air starter	34 495	42 949	77 443

([17]) http://nachrichten.lvz-online.de/: »Aus für Linienflüge ab Altenburg — Ryanair zieht sich komplett zurück«.

(EUR)

År	Infrastrukturforanstaltning	Offentlige tilskud	Egne indtægter [2]	Samlet investeret beløb
2002	Hegn, flyvepladsområde (færdiggørelse)	26 144	17 429	43 573
	Planlægningsomkostninger — Planlagt ændring af baneende 22 og tærskel 22	46 183	5 131	51 314
2003	Ændring af baneende 22, renoveringsforanstaltninger på start- og landingsbanen (1. udbetaling 2003, 2. udbetaling 2004)	314 550	187 882	687 882
2004	Ændring af baneende 22, renoveringsforanstaltninger på start- og landingsbanen (2. udbetaling 2004)	185 450		
2006	Lufthavnsbelysning, anskaffelse af software, anskaffelse af 5 radioalarmmodtagere, montering af nødport, terminaltilbygning, køb af 27 biometriske transpondere, kabeludvidelse vejrstation	28 787	12 337	41 124
	Anskaffelse af brandslukningskøretøj (1. delbeløb 2006)	193 526	82 940	276 466
2007	Anskaffelse af et brandslukningskøretøj (2. delbeløb 2007)	387 052	165 879	552 931
	Anskaffelse af en stor snerydningsmaskine (»sweeper«)	230 040	153 360	383 400
2008	Sikkerhedsovervågningsnet	11 430	4 899	16 329
	Slåmaskiner	5 514	3 676	9 190
	Køb af jord	56 144	24 062	80 206
	Renovering af start- og landingsbane — sikkerhedsudvidelse	1 816 538	778 516	2 595 054 [3]
2009	Terminalombygning/terminalnybygning	702 500	50 672	753 172 [4]
	Markeringsarbejder på forpladsen	4 429	1 898	6 327
	Reparation af start- og landingsbane foran tærskel 04	336 853	0	336 853
2010	Terminalombygning/terminalnybygning	0	250 399	250 399 [4]
	Markeringsarbejder på forpladsen	0	0	0
	Reparation af start- og landingsbane foran tærskel 04	0	144 366	144 366

(EUR)

År	Infrastrukturforanstaltning	Offentlige tilskud	Egne indtægter (2)	Samlet investeret beløb
2012	Griptester (flysikkerhed)	28 770	12 330	41 100
	I ALT	**4 508 766**	**1 965 269**	**6 474 034**

(1) *Kilde:* Tyskland
(2) Altenburg-Nobitz lufthavns egne indtægter.
(3) Dette beløb er i øjeblikket genstand for en undersøgelse og anfægtes ved den kompetente nationale forvaltningsdomstol; der tages følgelig forbehold for ændringer heraf.
(4) Beløb med forbehold for ændringer — se fodnote 3.

(39) Som det er beskrevet detaljeret i afsnit 3.4.2, var udvidelsen af start- og landingsbanen og tilrådighedsstillelsen af arealer til biludlejningsfirmaer en del af AOC's forpligtelser inden for rammerne af aftalen med Ryanair om lufthavnstjenester. Det fremgår af årsberetningerne for Altenburg-Nobitz lufthavn for de relevante år, at start- og landingsbanen blev udvidet ([18]).

(40) Direktionen i Flugplatz Altenburg-Nobitz GmbH drøftede på sit møde den 23. juni 2000 i forbindelse med lufthavnens udvikling en ikke-emneopdelt tiårig investeringsplan til et samlet beløb på ca. 20 mio. EUR.

3.3. FINANSIERING AF DRIFTSTAB I ALTENBURG-NOBITZ LUFTHAVN I PERIODEN 2000-2011

(41) Som det fremgår af tabel 4, havde Altenburg-Nobitz lufthavn i perioden 2000-2011 driftsunderskud i forbindelse med driften af AOC.

Tabel 4 (1)

Oversigt over de årlige tab i Altenburg-Nobitz lufthavn og finansieringen heraf

(tusinde EUR)

Regnskabsår	Driftsresultat uden offentlige tilskud og omkostninger til offentlige opgaver (2)	Investeringer (3)	Afskrivninger	Finansielt nettoresultat (4)	Nettoresultat
2000	– 244	204	1 509	– 19	+ 34
2001	– 591	77	1 469	– 24	– 31
2002	– 214	61	1 393	0	+ 51
2003	– 1 161	509	620	+ 2	– 64
2004	– 1 192	428	612	– 1	0
2005	– 671	92	445	– 12	– 272
2006	– 496	2 613	531	– 26	– 253

([18]) Navnlig bemærkes det i årsberetningen for 2004, at start- og landingsdistancerne på manøvreområdet blev forlænget og muliggør drift af luftfartøj B 737-800. I henhold til aftalen mellem AOC og Ryanair befløj Ryanair AOC med B 737-300-maskiner eller andre B 737-varianter.

(tusinde EUR)

Regnskabsår	Driftsresultat uden offentlige tilskud og omkostninger til offentlige opgaver (2)	Investeringer (3)	Afskrivninger	Finansielt nettoresultat (4)	Nettoresultat
2007	– 719	1 071	533	– 1	– 301
2008	– 511	664	645	– 2	– 460
2009	– 906	2 354	821	+ 7	– 562
2010	– 1 150	1 296	965	– 2	– 567
2011	– 424	8	907	– 13	– 437

(1) *Kilde:* Tyskland og årsberetningerne for Altenburg-Nobitz lufthavn.
(2) Ifølge oplysningerne i årsberetningerne for Altenburg-Nobitz lufthavn beregnes driftsresultatet som indtægterne fra de driftsmæssige aktiviteter — efter fradrag af summen af de i tabel 2 anførte offentlige tilskud samt direkte driftsomkostninger (personale + materialer + øvrige omkostninger).
(3) De i tabel 4 anførte investeringsbeløb stammer fra årsregnskaberne for Altenburg-Nobitz lufthavn og afviger fra de investeringsbeløb, der blev fremsendt af de tyske myndigheder (se tabel 3).
(4) Det finansielle nettoresultat er et resultat af forskellen mellem de finansielle indtægter og de finansielle omkostninger. Ifølge Tyskland havde Altenburg-Nobitz lufthavn ingen banklån i den pågældende periode; de finansielle omkostninger skyldtes hovedsagelig renter, der blev betalt på tidligere modtagne, men endnu ikke anvendte tilskud.

(42) Tyskland fremsendte oplysningerne i tabel 5 om de årlige kapitalindskud fra selskabsdeltagerne til dækning af driftstabene i Altenburg-Nobitz lufthavn ([19]). Disse kapitalindskud beløber sig til i alt 8,9 mio. EUR.

Tabel 5

Selskabsdeltagernes kapitalindskud til driftsformål

(EUR)

2000	200 000-300 000 […] […]*
2001	200 000-300 000 […] […]*
2002	200 000-300 000 […] […]*
2003	300 000-400 000 […] […]*
2004	475 000-575 000 […] […]*
2005	700 000-800 000 […] […]*
2006	925 000-1 025 000 […] […]*
2007	1 250 000-1 350 000 […] […]*

([19]) De af Tyskland fremsendte oplysninger (se tabel 5) afviger fra de oplysninger, som Altenburg-Nobitz lufthavn har fremsendt.

(EUR)

2008	1 125 000-1 225 000 […] […]*
2009	1 125 000-1 225 000 […] […]*
2010	1 325 000-1 425 000 […] […]*
2011	425 000-525 000 […] […]*
I alt	**8 897 000**

[…]* Fortrolige oplysninger underlagt tavshedspligt.

(43) Siden starten af den her berørte periode fremgår det af årsberetningerne for Altenburg-Nobitz lufthavn, at lufthavnens finansielle situation er stærkt afhængig af selskabsdeltagernes kapitalindskud. I 2002-årsberetningen bemærkes det, at virksomhedens eksistens er truet uden selskabsdeltagernes kapitaltilførsel, og at der var behov for yderligere kapitalindskud. Også i flere andre årsberetninger (for 2003 og 2004) blev der givet udtryk for, at virksomheden kun kan overleve i kraft af selskabsdeltagernes kapitalindskud ([20]). Årsudsigten i årsberetningen for 2003 forudser allerede, at det bliver nødvendigt med kapitalindskud fra selskabsdeltagerne i den næste finansieringsperiode. Ifølge årsberetningen for 2006 kunne en truende konkurs i 2006 kun forhindres ved hjælp af kapitalindskud fra selskabsdeltagerne.

(44) Tyskland bemærker, at omkostningerne til offentlige opgaver vedrørte personaleomkostninger til styring af lufttrafikken, hegnskontrol, administration, check-in, uddannelse og piloter og blev finansieret med både egne midler af lufthavnen og af delstaten Thüringen. Dette fremgår af tabel 6 og 7.

Tabel 6

Finansiering af udgifterne til offentlige opgaver i forbindelse med Altenburg-Nobitz lufthavn ([1])

(EUR)

År	Omkostninger til offentlige opgaver i alt	Egenkapital	Finansiering ved delstaten Thüringen
2000	276 420	106 031	170 389
2001	278 773	127 043	151 730
2002	292 270	134 801	157 469
2003	412 325	247 279	165 046
2004	461 067	293 713	167 354
2005	685 406	529 734	155 672
2006	683 415	527 017	156 398

([20]) Altenburg-Nobitz lufthavn, årsregnskab pr. 31. december 2002, årsberetning 2002, s. 4.

(EUR)

År	Omkostninger til offentlige opgaver i alt	Egenkapital	Finansiering ved delstaten Thüringen
2007	732 355	597 858	134 497
2008	700 772	599 954	100 818
2009	718 416	347 598	370 818
2010	657 982	313 933	344 049
2011	598 056	261 654	336 402
I ALT	**6 497 257**	**4 086 615**	**2 410 642**

([1]) *Kilde:* Tyskland. Tyskland nævner, at udgifterne til offentlige opgaver overstiger de beløb, der er angivet i tabel 6, men fremsender ingen yderligere oplysninger om det nøjagtige beløb.

Tabel 7 ([1])

Opdeling af delstaten Thüringens finansiering af offentlige opgaver efter udgiftstype

(i EUR)

År	Styring af lufttrafikken	Lufthavnskontroltjenester	Finansiering ved delstaten Thüringen i alt
2000	170 389	0	170 389
2001	151 730	0	151 730
2002	157 469	0	157 469
2003	165 046	0	165 046
2004	167 354	0	167 354
2005	155 672	0	155 672
2006	156 398	0	156 398
2007	134 497	0	134 497
2008	100 818	0	100 818
2009	100 818	270 000	370 818
2010	94 049	250 000	344 049
2011	86 402	250 000	336 402
I ALT	**1 640 642**	**770 000**	**2 410 642**

([1]) *Kilde:* Tyskland.

3.4. LUFTHAVNSAFGIFTER OG BETALINGER TIL RYANAIR I FORBINDELSE MED AFTALERNE OM LUFTHAVNSTJENESTER OG MARKEDSFØRING

3.4.1. **AOC's lufthavnsafgiftsordning**

(45) I tabel 8 sammenfattes de vigtigste bestemmelser i de standardordninger for lufthavnsafgifter, der blev anvendt i AOC i perioden 2002-2010 ([21]).

Tabel 8

Gældende afgiftsordning i AOC mellem 2002 og 2010 ([1])

Priser ekskl. moms	Landingsafgifter for luftfartøjer med mere end 6 001 kg/pr. 1 000 kg	Passagerafgifter/pr. passager
Lufthavnsafgiftsordning fra 1. januar 2002	7,78 EUR	2,67 EUR
Lufthavnsafgiftsordning fra 18. september 2006	7,45 EUR	3,00 EUR

([1]) *Kilde:* Tyskland.

(46) I januar 2011 blev der fastlagt en ny lufthavnsafgiftsordning med de i tabel 9 og 10 anførte væsentligste bestemmelser.

Tabel 9

Lufthavnsafgiftsordning, som har været gældende siden 2011 for luftfartøjer ([1])

Lufthavnsafgiftsordning fra januar 2011 (Priser ekskl. moms)	Op til 30 min.'s opholdstid på landjorden	Over 30 min.'s opholdstid på landjorden
For passagerflyvninger med planlagte rotationer ([2])	0 EUR	7,45 EUR
For passagerflyvninger uden planlagte rotationer (ruteflydrift) og for fragtflyvninger	7,45 EUR	

([1]) *Kilde:* Tyskland.
([2]) Det begreb, der anvendes for planlagte rotationer, er »ruteflydrift«.

Tabel 10

Lufthavnsafgiftsordning, som har været gældende siden 2011 for flypassagerer ([1])

Lufthavnsafgiftsordning fra januar 2011. (Priser ekskl. moms)	Passagertal under 50 000	Passagertal mellem 50 000 og 100 000
Afgift pr. passager	6,00 EUR	4,20 EUR

([1]) *Kilde:* Tyskland.

([21]) Priserne i tabel 8 og 9 gælder for luftfartøjer registreret i et særligt register, der betegnes som »bonusliste«. Denne liste omfatter forskellige luftfartøjstyper efter tekniske karakteristika med hensyn til miljøforurenende emissioner. Luftfartøjer med de bedste miljøpræstationer optages på listen, og nye luftfartøjer optræder automatisk her.

3.4.2. **Ryanair-aftalen om lufthavnstjenester af 3. marts 2003**

(47) Den 3. marts 2003 indgik Altenburg-Nobitz lufthavn (i kontrakten benævnt »AOC«) og Ryanair (»Ryanair Limited«) en tiårig aftale om lufthavnstjenester. Aftalen trådte i kraft ved påbegyndelsen af de daglige ruteflyvninger til London-Stansted, der skulle starte den 1. maj 2003.

(48) I henhold til denne aftale betaler Ryanair følgende til AOC:

a) en afgift for leveringen af passagerflytjenester i henhold til den AOC-afgiftsordning, der gælder på dagen for tjenesteydelsen

b) et beløb, som svarer til passagersikkerhedsafgiften og statslige afgifter (»tysk afgift«), i en størrelsesorden af den sats, der var gældende på tidspunktet for den pågældende flyvning. Startafgiften udgør »fire euro og enoghalvtreds cent (4,08 EUR)« ([22]). I aftalen fastlægges også begge parters hensigt om at tilstræbe en sænkning af den tyske afgift, hvis lufthavnens passagertal vokser. Ryanair skal under alle omstændigheder opkræve startafgiften som minimumsafgift.

(49) Tyskland bemærker, at Ryanair betalte afgifterne for leveringen af tjenesterne i henhold til AOC's gældende standardafgiftsordning på daværende tidspunkt. Dette svarer til en fast landingsafgift på […]* pr. luftfartøj og en passagerafgift på […]* pr. passager (ekskl. moms) ([23]) (betalte afgifter i juni 2009).

(50) I den nævnte aftale om lufthavnstjenester af 3. marts 2003 bestemmes, at AOC til gengæld indgår følgende forpligtelser:

a) tilrådighedsstillelse af en start- og landingsbane, som opfylder bestemte, tekniske karakteristika, senest den 31. december 2003, som skal være færdiggjort og udvidet senest den 31. maj 2004

b) levering af terminal- og infrastrukturtjenester ([…]*) samt tjenester i forbindelse med salg, markedsføring og PR (i bilag A til aftalen om lufthavnstjenester)

c) levering af håndteringstjenester og dermed forbundne tjenester (tjenester, der er anført i bilag B til aftalen om lufthavnstjenester)

d) sikring af busforbindelser til gængse lokale billettakster mellem AOC og Leipzig hovedbanegård samt mellem AOC og Dresden hovedbanegård

e) drift at et bookingsystem (denne tjeneste fastlægges i annekset til bilag B i aftalen om lufthavnstjenester).

(51) Ud over forpligtelsen for Altenburg-Nobitz lufthavn til at stille start- og landingsbane til rådighed fastsætter bilag A til aftalen flere andre tjenesteydelser, som AOC skal levere.

a) terminal- og infrastrukturtjenester: […]*, opfyldelse af andre »relevante behov fra Ryanairs side på »ad hoc-basis« for at sikre, at Ryanair kan overholde sin planmæssige flyekspeditionstid (turn around) på 25 minutter«

b) tjenester i forbindelse med salg, markedsføring og PR: […]*.

(52) De af Ryanair betalte afgifter, som der henvises til i betragtning 48, omfatter flere tjenester, som er anført i bilag B til aftalen om lufthavnstjenester af 3. marts 2003 med titlen »Vom Bodenabfertigungsdienstleister zu erbringende Abfertigungs- und damit zusammenhängende Dienstleistungen«, f.eks. ([24]): lastning og losning af flybagage (ikke fragtgods); […]* toiletbenyttelse og vandforsyning på forespørgsel; […]* levering og anvendelse af afisningsmidler efter anmodning fra Ryanair, i hvilken forbindelse afisningsvæskerne faktureres med […]* pr. liter, passagerindcheckning, ombordstigning og udstigning fra fly samt kontrol af rejsedokumenter.

([22]) Kommissionen gør opmærksom på, at der er forskel på den i ord og tal udtrykte værdi.
([23]) Tyskland fremlagde den regning for juni 2009, som Altenburg-Nobitz lufthavn havde fremsendt til Ryanair. Til trods for yderligere anmodninger fra Kommissionen fremsendte Tyskland ingen supplerende oplysninger om de nøjagtige afgifter, som Ryanair betalte i hele perioden fra 2003 til 2011 pr. passager og pr. luftfartøj.
([24]) Dette er udelukkende en oplistning af bestemte ydelser. Bilag B indeholder den komplette oversigt over tjenesterne.

(53) Ifølge bilag B til aftale om lufthavnstjenester af 3. marts 2003 med titlen »Buchungssystem« skal tjenesteydelsesleverandøren etablere og drive en serviceskranke for passagerer, ajourføre indcheckningspersonalets uddannelsesniveau og afholde omkostninger til computerhardware samt telefon, fax, IT- og kommunikationsmidler i lufttrafikken (SITA) samt alle omkostninger i forbindelse med vedligeholdelse af anlæg samt udskiftning af udstyr, som måtte opstå ved drift af passagerskranken. Dog […]*.

3.4.3. **Aftaler om markedsføringstjenester**

(54) Altenburg-Nobitz lufthavn indgik i alt tre aftaler om markedsføringstjenester, den første med Ryanair, og de to efterfølgende med Airport Marketing Services Limited (AMS) og desuden en tillægsaftale til den sidste aftale af 25. januar 2010.

Tabel 11

Markedsføringsaftaler mellem Altenburg-Nobitz lufthavn og Ryanair/AMS

Aftale	Løbetid	Genstand	Afgifter, som AOC skal betale til Ryanair
Aftale af 7.4.2003 mellem AOC og Ryanair	15.4.2003 til 30.4.2013	engelsksproget reklame for lufthavnens internettilstedeværelse samt salgsfremme og offentlighedsarbejde til fremme af markedsføringen af flyturisme i Altenburg-området	— En succespræmie på basis af antallet af afrejsende passagerer, som skal fratrækkes de afgifter, som Ryanair betaler for lufthavnstjenester — En succespræmie på basis af en bestemt procentsats af eventuelle afgiftsforhøjelser i lufthavnen
Aftale af 28.8.2008 mellem AOC og AMS	28.8.2008-27.8.2010	Markedsføringstjenester under anvendelse af webstedet ryanair.com som det vigtigste instrument: Punkt på 150 ord (eller flere punkter) under afsnittet »Top Five Things to Do« (»Top 5 over ting, man skal se og opleve«) på AOC's side over flydestinationer.	[…]* EUR i 2008 […]* EUR i 2009 (1) (begge beløb er ekskl. moms)
Aftale af 25.1.2010 mellem AOC og AMS	25.1.2010 indtil udgangen af et år efter datoen for indførelsen af den første tjeneste	Pakke af markedsføringstjenester, der skal leveres i et år	[…]* EUR pr. år (1) (ekskl. moms)
Tillægsaftale af 21.9.2010 mellem AOC og AMS	21.9.2010-31.3.2011	Tillægsaftale til den oprindelige aftale af 25.1.2010	[…]* EUR for vintersæsonen 2010

(1) Aftalen vedrører AMS' aktuelle prisliste.

3.4.3.1. *Markedsføringsaftalen af 7. april 2003*

(55) I henhold til den første markedsføringsaftale mellem Altenburg-Nobitz lufthavn (i aftalen benævnt »AOC«) og Ryanair af 7. april 2003, som trådte i kraft den 15. april 2003 for en tiårig periode, skal Ryanair udføre markedsføringsarbejde til fremme af Altenburg-området. I henhold til aftalen har Ryanair med undtagelse af AOC-webstedet det sidste ord i forbindelse med alle beslutninger om støtte- og reklameforanstaltninger.

(56) Som betaling for de opgaver, som Ryanair har overtaget, skal Altenburg-Nobitz lufthavn betale følgende:

a) en »succespræmie« pr. afrejsende passager, hvilket resulterer i en nettoafgift for lufthavnstjenesterne for så vidt angår landing, lokal styring af lufttrafikken, belysning, parkeringsplads (uden natparkering), forplads- og passagerhåndtering, infrastruktur og lufthavns-/passagerafgift. AOC beregner nettoafgiften pr. passager på grundlag af lastfordelingsplaner for passagerer (load sheets) og forelægger Ryanair beregningen ved udgangen af hver uge. Ryanair beregner succespræmien og forelægger AOC beregningen inden for en frist på 30 dage efter månedens udgang. Beregningen er baseret på tjenesterne i den foregående kalendermåned. Ryanair kan fratrække sin succespræmie i AOC's månedsregninger for landingsafgifter.

Tabel 12

Nettoafgift pr. passager, som Ryanair skal betale til AOC

(EUR)

Antal rotationer af tjenesterne	Nettoafgift pr. afrejsende passager, som omfatter samtlige afgifter (undtagen sikkerhedsafgift) for år 1-5	Nettoafgift pr. afrejsende passager, som omfatter samtlige afgifter (undtagen sikkerhedsafgift) for år 6-10
[…]*	[…]*	[…]*
[…]*	[…]*	[…]*
[…]*	[…]*	[…]*

b) en »succespræmie« på basis af en bestemt procentsats af eventuelle afgiftsforhøjelser i lufthavnen

— 100 % af enhver forhøjelse af den af staten opkrævede sikkerhedsafgift op til en maksimumssats på 10 % af den eksisterende, offentliggjorte sats inden for en femårsperiode

— 100 % af enhver forhøjelse af eksisterende offentliggjorte afgifter eller yderligere afgifter eller skatter, som indregnes i de offentliggjorte lufthavnsafgifter, op til en maksimumssats på 10 % af den eksisterende offentliggjorte samlede afgift, som Ryanair skal betale inden for en femårsperiode.

3.4.3.2. *Markedsføringsaftalen af 28. august 2008*

(57) Den 28. august 2008 blev der indgået en anden aftale om markedsføringstjenester mellem Altenburg-Nobitz lufthavn (i aftalen benævnt »AOC«) og AMS. I henhold til denne planlægger AOC aktivt at gennemføre reklameforanstaltninger for byen og regionens faciliteter og øge andelen af ankommende passagerer på Ryanairs flyvninger og således maksimere indtægterne fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter. Aftalen er forbundet med Ryanairs tilsagn om at beflyve en rute fra AOC til London-Stansted dagligt om sommeren og fire gange om ugen om vinteren samt kun om sommeren en rute til Girona tre gange om ugen.

(58) Aftalen har en initial løbetid på to år. AOC betaler for det første år […]* EUR og for det andet år […]* EUR. Som modydelse får AOC […]*. Aftalen indeholder ingen oplysninger om varighed, placering eller andre detaljer om links.

(59) Altenburg-Nobitz lufthavn har ret til at udsøge sig de foretrukne tidsrum for markedsføringsforanstaltningerne. På grund af deres begrænsede tilgængelighed kan disse tidsrum imidlertid ikke garanteres. Altenburg-Nobitz lufthavn har også ret til at udvælge websteder, som kan hentes via et link på Ryanairs websted. Dette ret begrænses imidlertid af den kendsgerning, at disse websteder ikke må indeholde flyvninger, biludlejnings- eller overnatningsmuligheder og/eller andre tjenesteydelser, som også kan markedsføres på Ryanairs websted. Desuden har Ryanair det sidste ord og kan nægte offentliggørelsen af en internetside. Altenburg-Nobitz-lufthavn skal desuden overvåge, at tjenesterne i henhold til denne aftale blev leveret.

3.4.3.3. *Markedsføringsaftalen af 25. januar 2010*

(60) Den 25. januar 2010 blev der indgået en tredje aftale om markedsføringstjenester mellem Altenburg-Nobitz lufthavn (i aftalen benævnt »AOC«) og AMS. I henhold til denne aftale tilbyder AMS turismerelaterede markedsføringstjenester på Ryanairs websted med det formål, at AOC kan gøre reklame for sit forretningspotentiale og turistattraktioner. I forbindelse med aftalen gælder Ryanairs tilsagn om fra sommeren 2010 og udelukkende i IATA-sommersæsonen ([25]) at tilbyde flyforbindelser fra AOC til London Stansted (syv gange om ugen), Girona (tre gange om ugen) og Alicante (to gange om ugen).

(61) Aftalen har en initial løbetid på et år. AOC betaler […]* EUR for et år og får som modydelse følgende pakke af markedsføringstjenester: […]*. AOC's rettigheder og forpligtelser for så vidt angår det foretrukne tidsrum, webstedernes beskaffenhed og Ryanairs »sidste ord« er identiske med dem i den foregående aftale.

3.4.3.4. *Tillægsaftalen af 21. september 2010*

(62) Tillægsaftalen af 21. september 2010 blev indgået mellem Altenburg-Nobitz lufthavn (i aftalen benævnt »AOC«) og AMS. Aftalen udvider den oprindelige aftale om markedsføringstjenester af 25. januar 2010, idet AOC kun ville indkøbe reklametjenester ([26]) for vintersæsonen 2010 på […]* EUR. Tillægsaftalen udløber den 31. marts 2011.

(63) De reklametjenester, som AMS skal levere ifølge tillægsaftalen, består i »tilrådighedsstillelse af et link til et af Altenburg-Nobitz lufthavn bestemt websted, som i tillægsaftalens løbetid skal vises i 12 dage på den britiske hjemmeside ryanair.com«.

(64) Ifølge Tyskland blev betalingerne ydet inden for rammerne af denne tillægsaftale af private virksomheder, efter at disse havde accepteret en bevarelse af Ryanairs drift i AOC.

4. BEGRUNDELSE FOR INDLEDNING AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE OG KOMMISSIONENS INDLEDENDE VURDERING

(65) I sin indledningsbeslutning rejste Kommissionen følgende spørgsmål vedrørende de foranstaltninger, der skal vurderes:

a) Foranstaltning 1: Finansiering af infrastrukturinvesteringer i perioden 2000-2011: Hvorvidt betalingerne i perioden 2000-2011 til lufthavnes infrastruktur på i alt 6 474 034 EUR — inklusive udvidelsen af start- og landingsbanen i henhold til den aftale, der blev indgået den 3. marts 2003 mellem Altenburg-Nobitz lufthavn og Ryanair — udgør statsstøtte, og hvis det er tilfældet, hvorvidt denne statsstøtte er forenelig med det indre marked.

b) Foranstaltning 2: Finansiering af driftstab i Altenburg-Nobitz lufthavn i perioden 2000-2011: Hvorvidt de offentlige selskabsdeltagere i forbindelse med indrømmelse af den årlige driftsstøtte på i alt 9,079 mio. EUR til Altenburg-Nobitz lufthavn i perioden 2000-2011 handlede i overensstemmelse med princippet om den private investor, der opererer på markedsøkonomiske vilkår, og hvis dette ikke er tilfældet, hvorvidt denne statsstøtte er forenelig med det indre marked.

c) Foranstaltning 3: Lufthavnsafgifter og betalinger til Ryanair i forbindelse med aftalerne om lufthavnstjenester og markedsføring: Hvorvidt Altenburg-Nobitz lufthavn i og med, at den skal betale markedsføringsgebyrer til henholdsvis Ryanair og AMS for perioden fra den 1. maj 2003 til den 31. marts 2011 og dermed accepterede en reduktion af indtægterne fra lufthavnstjenesterne, handlede som en markedsøkonomisk investor og, såfremt disse reduktioner udgør statsstøtte, hvorvidt denne støtte er forenelig med det indre marked. Som følge af de nedsatte lufthavnsafgifter gik den offentlige operatør af lufthavnen, Altenburg-Nobitz lufthavn, glip af indtægter. Markedsføringsbetalingerne til Ryanair og AMS skete gennem den offentlige operatør. Undtaget herfra er den sidste markedsføringsaftale, nemlig tillægsaftalen af 21. september 2010, for hvilken private virksomheder overtog betalingerne. Med hensyn hertil vil Kommissionen i forbindelse med undersøgelsen se bort fra denne sidste markedsføringsaftale, der blev indgået den 21. september 2010 med AMS, fordi finansieringen heraf blev ydet af private regionale virksomheder, som havde accepteret bevarelsen af Ryanairs aktiviteter i lufthavnen.

([25]) IATA-sommersæsonen begynder den 28. marts 2010 og sluttede den 30. oktober 2010.
([26]) I afsnit 3.2 i aftalen af 25. januar 2010 får AMS mulighed for at levere yderligere markedsføringstjenester efter aftale mellem aftaleparterne.

5. TYSKLANDS BEMÆRKNINGER

5.1. FINANSIERING AF INFRASTRUKTURINVESTERINGER I PERIODEN 2000-2011 (FORANSTALTNING 1)

(66) Tyskland oplyser, at de offentlige tilskud til infrastrukturinvesteringerne i lufthavnen er en direkte konsekvens af den beslutning, som lå til grund for omstillingen af lufthavnen. Dens ombygning fra militær til civil lufthavn har været berettiget på grund af den økonomiske udvikling i regionerne Ostthüringen og Westsachsen ([27]). I stk. 2, nr. 1, i stiftelsesoverenskomsten for Altenburg-Nobitz lufthavn fastlægges det rent faktisk som værende selskabets formål at forbedre den forretningsmæssigt relevante infrastruktur med henblik på at styrke regionerne Ostthüringen og Westsachsen økonomisk. I en rapport udarbejdet af virksomhedens ledelse ([28]) anslås de indtægter, der årligt opnås i forbindelse med omstigende udenlandske passagerer, til 10,7 mio. EUR for hele den mellemtyske region.

(67) Ifølge Tyskland er tilrådighedsstillelsen af infrastruktur en del af statens beføjelser inden for rammerne af dens kompetence til fysisk planlægning, regional udvikling og regional transportpolitik. Disse typer infrastrukturinvesteringer er derfor ikke kun baseret på udelukkende økonomiske grunde til fordel for en virksomhed, men er også en del af statens opgave i forhold til at tjene almenhedens interesse.

(68) Tyskland tilføjer, at delstaten kun er berettiget ([29]) til at finansiere aktiviteter, der er i dennes umiddelbare interesse, og som ikke ville kunne gennemføres uden offentlig støtte. Overkompensation undgås ved hjælp af en efterfølgende kontrol af den korrekte anvendelse af de midler, der afsættes hertil ([30]).

(69) Tyskland er bekendt med, at især regionale lufthavne ofte ikke kan dække deres omkostninger og investeringer ved hjælp af lufthavnsafgifterne, hvorfor det kan være nødvendigt med offentlig medfinansering. Tyskland anfører her navnlig, at infrastrukturinvesteringerne skulle finansieres at offentlige myndigheder, således at lovkravene til sikkerhed og sikring kunne opfyldes. Som regional lufthavn er AOC ikke i stand til at generere tilstrækkelige indtægter til at kunne finansiere samtlige infrastrukturinvesteringer. Uden offentlige tilskud havde virksomheden ikke kunnet opfylde sine lovbestemte forpligtelser, herunder sikkerhedskravene til luftfartsvirksomheden.

(70) Tyskland henviser til, at ombygningsarbejderne i terminalen i 2009 er blevet gennemført med henblik på at kunne opfylde sikkerhedskravene og bestemmelsen om særskilt håndtering af passagerer fra Schengen- og ikke-Schengen-lande. Ifølge Tyskland har man taget alternativer til denne ombygning i betragtning. I lyset af det højere passagertal og de høje omkostninger til disse alternative muligheder har man imidlertid forfulgt den langsigtede løsning med en ombygning af terminalen.

(71) Tyskland bemærker, at det samlede beløb på 6 474 034 EUR ([31]), der blev investeret i infrastrukturen i perioden 2000-2011, udelukkende hang sammen med ikke-økonomiske aktiviteter. Ifølge Tyskland udgør disse infrastrukturinvesteringer ikke statsstøtte og er ikke omfattet af statsstøttereglerne i henhold til artikel 107 i TEUF. Tyskland forklarer endvidere, at disse investeringer med henblik på ikke-økonomiske aktiviteter kan underinddeles i investeringer vedrørende den offentlige sikkerhed og luftfartssikkerheden. Tyskland anfører især, at sikkerhed og politifunktioner, brandbeskyttelse, offentlig sikkerhed og driftssikkerhed, vejrtjenester og styring af lufttrafikken henhører under det offentlige myndighedsområde. Tyskland forklarer derudover, at et betydeligt beløb af de modtagne midler tjente til sikring af infrastrukturens sikkerhed og renoveringen heraf, og ikke til etablering af ny infrastruktur.

(72) Tyskland oplyser endvidere, at 30 % af investeringsbeløbet på i alt 6 474 034 EUR er finansieret af egenkapitalen i Altenburg-Nobitz lufthavn, mens det resterende beløb stammede fra delstaten Thüringen. Tyskland henviser til, at midlerne til disse infrastrukturinvesteringer blev stillet til rådighed som tilskud, der ikke skal tilbagebetales, og ikke ved hjælp af lån. Betingelserne for denne finansielle støtte fremgår af kravene i Thüringer Landeshaushaltsordnung ([32]).

([27]) Tyskland oplyser, at der er investeret mere end 16,5 mio. EUR i udviklingen af industriområdet, hvor der i øjeblikket er beskæftiget ca. 250 personer på omkring 58 ha.

([28]) Entwicklungskonzept der Flugplatz Altenburg-Nobitz GmbH, 9. september 2011.

([29]) § 23 i Thüringer Landeshaushaltsordnung (delstaten Thüringens budgetregler).

([30]) Med hensyn hertil fremsendte Tyskland et eksempel på et tilskud, der blev besluttet og udbetalt i 2009, og som i 2012 var genstand for en efterfølgende kontrol og delvis tilbagebetaling.

([31]) Se tabel 3.

([32]) I Thüringer Landeshaushaltsordnung er delstaten Thüringens budgetregler fastlagt. § 23 i disse budgetregler indeholder de krav, der skal være opfyldt for at kunne modtage støtte fra delstatsbudgettet. Delstaten Thüringen skal have en væsentlig interesse i gennemførelsen af det projekt, der ydes støtte til, og som ikke eller ikke i det nødvendige omfang kunne realiseres uden støtten. Forudsætningerne for at kunne modtage støtte er beskrevet nærmere i Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P).

(73) Tyskland oplyser desuden, at omstillingsprojekter til fremme af den regionale, økonomiske udvikling også i andre lande er blevet finansieret fuldt ud af offentlige midler i overensstemmelse med artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Tyskland henviser her til en tidligere kommissionsbeslutning ([33]), hvori det anføres, at anlæggelse og udvikling af regionale lufthavne i ugunstigt stillede områder er foreneligt med traktaten om Den Europæiske Union.

Infrastruktur etableret specielt med henblik på Ryanair

(74) For så vidt angår de af Ryanair i selskabets aftale om lufthavnstjenester krævede investeringer (en start- og landingsbane, der opfylder bestemte tekniske karakteristika, og som skal stilles til rådighed senest den 31. december 2003 og senest den 31. maj 2004 være færdiggjort og udvidet ([34])), oplyser Tyskland, at denne specielle udvidelse ikke er blevet gennemført fuldt ud, og at den heller ikke er blevet betragtet som en kontraktlig forpligtelse, men snarere som ethvert luftfartsselskabs forudsætning for at lande i AOC. Tyskland anfører især, at længden af start- og landingsbanen i AOC i løbet af årene er blevet tilpasset fra 2 185 m (7. juli 2003) til 2 235 m (9. september 2004) og endelig til 2 435 m (9. december 2008). Start- og landingsbanen er imidlertid til rådighed for alle brugere. Ifølge Tyskland ændrer den kendsgerning, at denne start- og landingsbane kun blev benyttet af Ryanair, intet ved denne vurdering.

(75) Tyskland afviser også klagers påstand om, at start- og landingsbanen er blevet udvidet specielt med henblik på Ryanairs Boeing-flytyper 737-800 (107 luftfartøjer i 2007), idet dette luftfartøj også anvendes i stor udstrækning af andre luftfartsselskaber, f.eks. af Lufthansa (132 1uftfartøjer i 2007). Tyskland gør endvidere opmærksom på, at klagers påstand om, at der indtil 2007 er investeret offentlige midler på 28 mio. EUR i moderniseringen af lufthavnen, er forkert. Klager henviser til oplysninger, hvor der kun blev foretaget skøn over mulige omkostninger. De faktiske investeringer skulle ifølge Tyskland have beløbet sig til 16,7 mio. EUR.

(76) Tyskland anfører desuden, at de forpligtelser, som Ryanair kræver i aftalen om lufthavnstjenester, bilag A og B samt i annekset til bilag B, er generelle forpligtelser, som en lufthavn skal opfylde for at kunne levere den tjeneste, som luftfartsselskaberne forlanger. Tyskland oplyser, at de tjenester, som betragtning 50-53 omhandler, er normale forpligtelser for enhver lufthavn, og at lufthavnens infrastruktur er åben for alle brugere. Tyskland tilføjer, at nogle af de tjenester, der nævnes i bilag A til aftalen om lufthavnstjenester, såsom pressekonferencer, journalistrejser og aftenarrangementer ikke er leveret af rejsebureauer.

Vurdering af statsstøtten

(77) Mellem 1993 og 1997 investerede delstaten Thüringen 12,25 mio. EUR i lufthavnens infrastruktur. For årene 1998 til 2011 bevilligede delstaten Thüringen støtte på 4,5 mio. EUR til Altenburg-Nobitz lufthavn. Disse midler blev ydet på grundlag af delstaten Thüringens offentliggjorte støtteforanstaltninger, hvis anmeldelse ikke blev anset for at være påkrævet. Ifølge Tyskland er denne støtte tilgængelig for alle lufthavnsoperatører i Thüringen. I henhold til disse støtteforanstaltninger skal der ydes offentlige midler til infrastrukturinvesteringer, som er nødvendige for lufttrafikken, åbne for alle potentielle brugere og som er i almenhedens interesse. Disse midler er desuden begrænset til rimelige og nødvendige beløb. Tyskland præciserer endvidere, at lufthavne siden 1997 også har taget del i infrastrukturomkostningerne. Tyskland bemærker derfor, at der ikke kunne opstå en fordrejning af konkurrencen på baggrund af disse bestemmelser.

(78) Hvad angår de mellem den 12. december 2000— den dato, hvor Domstolens dom blev afsagt i sag Aéroports de Paris — og den 9. december 2005 — datoen for ikrafttræden af luftfartsretningslinjerne fra 2005 — gennemførte infrastrukturinvesteringer, mener Tyskland, at de anvendelige kriterier er uklare. I forbindelse med anvendelsen af luftfartsretningslinjerne fra 1994 kan infrastrukturen ikke på forhånd betragtes som statsstøtte. I den sammenhæng anfører Tyskland, at retningslinjerne fra 1994 har skullet anvendes indtil ikrafttræden af retningslinjerne fra 2005, og at dommen i sag Aéroports de Paris ikke ændrer herved. Da retningslinjerne fra 1994 er bindende for Kommissionen i henhold til princippet om den berettigede forventning, bør disse følgelig finde anvendelse på infrastrukturforanstaltninger indtil 2005. Heraf følger, at foranstaltningen ikke kan kategoriseres som statsstøtte. Selv om der er ydet betalinger til infrastruktur af offentlige midler, vedrører denne bevilling aktiviteter, der henhører under det offentlige myndighedsområde, og vedrører ikke nogen økonomisk aktivitet.

([33]) SA 16588 (N 644i/2002) — Tyskland — Anlæggelse og udvikling af regionale lufthavne.
([34]) Se betragtning 50a.

(79) Hvad angår de infrastrukturinvesteringer, der er gennemført efter den 9. december 2005, lægger Tyskland vægt på, at disse ikke udgør statsstøtte af de årsager, der er nævnt i betragtning 66 til 73. Såfremt Kommissionen ikke desto mindre skulle nå til den konklusion, at disse investeringer rent faktisk udgør støtte, gør Tyskland gældende, at denne støtte i medfør af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF er forenelig med det indre marked, fordi den opfyldte samtlige forudsætninger i henhold til punkt 61 i luftfartsretningslinjerne fra 2005.

a) Med hensyn til den første forudsætning har Tyskland anført, at infrastrukturinvesteringerne er rettet mod et klart defineret mål, nemlig tilvejebringelsen af transportinfrastruktur og regional udvikling i en ugunstigt stillet region. I den sammenhæng har AOC været den første militære lufthavn, som efter den tyske genforening blev ombygget til civil brug. AOC spiller desuden en vigtig rolle for virksomhederne i det nærliggende industriområde. Derudover skal indrejseturisme understøtte forbedringen af den regionale turisme og skabelsen af arbejdspladser.

b) Med hensyn til den anden forudsætning gør Tyskland gældende, at infrastrukturinvesteringerne er nødvendige og står i forhold til det opstillede mål. Tyskland gentager, at alle investeringer havde tjent til renovering og modernisering af lufthavnen. Da lufthavnsoperatøren, Altenburg-Nobitz lufthavn, ikke har rådet over tilstrækkelige midler, har det været nødvendigt med offentlige midler.

c) For så vidt angår den tredje forudsætning mener Tyskland, at udsigterne på mellemlang sigt for anvendelsen af den eksisterende infrastruktur, i det mindste frem til 2009, har været tilfredsstillende. Ifølge tre undersøgelser fra 2007 ([35]) skulle lufthavnsoperatøren forbedre sine årsresultater og opnå et resultat tæt på balance senest i 2015. Hertil kommer en styrkelse af det nærliggende industriområde. En undersøgelse ([36]) henviser specielt til lavpristrafikkens rentabilitet og præsenterer et muligt scenario, i henhold til hvilket AOC senest i 2015 kunne nå op på 500 000 passagerer, hvor dette endog er beskrevet som en konservativ prognose. Dette er ifølge Tyskland et bevis på, at Altenburg-Nobitz lufthavn og dens selskabsdeltagerne til stadighed handlede som private investorer.

d) For så vidt angår den fjerde forudsætning forklarer Tyskland, at alle potentielle brugere har adgang til infrastrukturen på lige vilkår og uden forskelsbehandling.

e) Med hensyn til den femte forudsætning meddeler Tyskland, at udviklingen af samhandelen ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse. I forbindelse med AOC drejer det sig om en lufthavn med mindre end 150 000 passagerer om året, dvs. en lufthavn i kategori D, og der er ikke tale om konkurrenceforvridning i forhold til andre lufthavne.

(80) Endelig er det Tysklands opfattelse, at foranstaltningen ikke fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen på det indre marked, fordi infrastrukturen er åben for alle brugere på ikke-diskriminerende vilkår. Derudover har lufthavnen mindre end 150 000 passagerer om året. Som lufthavn i kategori D i henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2005 konkurrerer den for så vidt ikke med andre lufthavne. Konkurrencen mellem AOC og de andre lufthavne i Dresden, Erfurt-Weimar og Hof er ubetydelig lille. Da AOC's andel af den samlede trafik ydermere kun udgør 0,1 % af den samlede trafik for de tyske lufthavne, der er registreret hos ADV ([37]), meddelte Tyskland, at denne lufthavn ikke er i konkurrence med europæiske lufthavne. Det betyder, at konkurrencen på det indre marked ikke påvirkes, og at der ikke er tale om nogen påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater. Med hensyn hertil anfører Tyskland endvidere, at AOC kun behandler 2 % af transportenhederne i eksempelvis Leipzig/Halle lufthavn.

Konklusioner fra KE-Consults undersøgelse fra 2010 om de fremtidige udviklingsperspektiver for lufthavnen og regionen

(81) Da det stod klart, at det scenario, der var forudset i undersøgelserne fra 2007, ikke ville blive til virkelighed, bad lufthavnen konsulentfirmaet KE-Consult om at udarbejde en undersøgelse om AOC og det tilgrænsende industriområde. Undersøgelsen blev fremlagt i 2010. Konklusionen på undersøgelsen var, at en yderligere udbygning af lufthavnen som lavprislufthavn ikke er økonomisk rentabel. Den anbefaler at fokusere på den almene lufttrafik. Derfor fremlagde direktionen for Altenburg-Nobitz lufthavn i september 2011 et nyt

([35]) »Plausibilitätsprüfung über die Wirtschaftlichkeit der Flugplatz Altenburg- Nobitz GmbH unter Berücksichtigung des Wirtschafts- und Finanzplanes für die Jahre 2007 bis 2010« (den 31. august 2007) og »Kapitalflussrechnungen FAN für die Geschäftsjahre 2007 bis 2015« (den 16. november 2007) fra BDO — Deutsche Warentreuhand Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft; »Regionalökonomische Bedeutung und Perspektiven des Flugplatzes Altenburg-Nobitz« af prof. dr. Richard Klophaus, september 2007; »Planentwurf für den Zeitraum 2011—2015: Wirtschafts-, Vermögens-, Finanz- und Investitionsplan«, Altenburg-Nobitz lufthavn, den 15. november 2007.

([36]) »Regionalökonomische Bedeutung und Perspektiven des Flugplatzes Altenburg-Nobitz«, prof. dr. Richard Klophaus, september 2007.

([37]) Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen.

udviklingskoncept for lufthavnen, som blev godkendt af bestyrelsen og generalforsamlingen. AOC vil hverken være åben for lavprisselskaber eller erhvervsmæssige flyvninger og skal ved hjælp af denne nye forretningsmodel være rentabel senest i 2015.

(82) KE-Consult-undersøgelsen anerkender, at selskabsdeltagerne i Altenburg-Nobitz lufthavn til stadighed foretog kapitalindskud i virksomheden. På grund af dette stadigt voksende støttebehov mente selskabsdeltagerne, at grænsen for den økonomiske effektivitet var nået.

(83) KE-Consult-undersøgelsen blev gennemført med det formål at undersøge mulige udviklingsperspektiver for AOC på grundlag af lufthavnens regionale, politiske, økonomiske og skattemæssige betydning. I den forbindelse blev der udarbejdet forskellige scenarier for en indstilling, uændret bevarelse eller udvidelse af flytrafikken med lavprisselskaber samt for udviklingen af det nærliggende industriområde.

(84) Kun scenariet »almen lufttrafik«, hvilket indebærer indstilling af lavpristrafikken i AOC, kan opfylde kravene om en driftsøkonomisk og skattemæssig balance. Dette er det eneste scenario, hvor lufthavnen kun har behov for selskabsdeltagernes årlige obligatoriske bidrag på 227 000 EUR pr. selskabsdeltager, men derudover ingen indbetalinger. Dette scenario er en fordel for den samlede økonomi. Indtil 2015 ville dette scenario koste selskabsdeltagerne 0,83 mio. EUR, som ville kunne dækkes af de obligatoriske bidrag på 227 000 EUR årligt. Efter 2015 ville det ikke være nødvendigt med yderligere kapitalindskud fra selskabsdeltagerne, hvis afskrivningerne fortsat falder. Denne regionaløkonomiske effekt er meget højere end i alle andre scenarier. Også den skattemæssige balance i 2015 for Thüringen og kommunerne i delstaten er positiv.

(85) Alle andre scenarier, hvor lavpristrafikken videreføres eller udvides, kan ikke bæres økonomisk alene af selskabsdeltagernes obligatoriske bidrag. Den skattemæssige effekt for Thüringen ville alt efter scenariet udgøre mellem 115 000 EUR og 375 000 EUR. I alle scenarier med lavprisselskaber ville den positive skattemæssige effekt af AOC for kommunerne være mindre end de bidrag og tilskud, som lufthavnen har brug for. Følgelig er balancen mellem indtægter og omkostninger negativ.

(86) De yderligere makroøkonomiske virkninger af lavpristrafikken er kun opnåelige, hvis der ud over selskabsdeltagernes obligatoriske kapitalindskud initieres investeringer på fra 6,7 til 10 mio. EUR. Den regionaløkonomiske effekt i scenarierne med lavprisselskaberne er mindre end i scenariet med almen lufttrafik. I sammenligning med scenariet »almen lufttrafik« er niveauet for den nødvendige støtte i scenarierne med lavprisselskaber 11-15 gange højere, hvorimod værdiforøgelseseffekten kun er to-tre gange så høj. Mens den skattemæssige balance mellem indtægter og omkostninger er positiv i scenariet »almen lufttrafik«, er den negativ i alle andre scenarier med lavprisselskaber.

(87) Derudover blev der taget hensyn til flere rammebetingelser:

a) usikkerhed på grund af monopolistiske brugere og eksterne forhold: udviklingen i lufttrafikken i AOC afhænger, i det mindste hvad angår lavpristrafikken, i vid udstrækning af aftalerne med de relevante luftfartsselskaber og af eksterne forhold såsom den britiske turistafgift eller den tyske lufttrafikafgift. Dette kan have meget store negative konsekvenser for omfanget af lavpristrafikken.

b) ingen bevilling af yderligere, kontinuerlige tilskud: en fair, støttefri konkurrence ville være truet, og dette er ikke i tråd med lufttrafikkonceptet for Tyskland og samarbejdsaftalerne.

c) manglende bæredygtighed: i scenarierne med lavprisselskaber kan der ikke konstateres nogen forbedring af den skattemæssige og driftsøkonomiske balance. Forretningsmodellen med lavprisselskaber ville kun udløse et stigende støttebehov indtil 2015 og fremover.

(88) I KE-Consult-undersøgelsen konkluderes det derfor, at en fortsættelse eller udvidelse af lavpristrafikken i AOC ikke kan anbefales i forhold til selskabsdeltagerne og delstaten Thüringen.

5.2. FINANSIERING AF DRIFTSTAB I ALTENBURG-NOBITZ LUFTHAVN I PERIODEN 2000-2011 (FORANSTALTNING 2)

(89) I årsberetningerne for Altenburg-Nobitz lufthavn bemærkes det, at lufthavnen ikke kunne sikre driften uden offentlige tilskud til dækning af tabene. Selskabet havde udviklet et system, hvor der hvert år blev udarbejdet forretningsplaner for det kommende år, der godkendes af generalforsamlingen, og som derefter i løbet af det pågældende regnskabsår blev opdateret med lufthavnens aktuelle resultater ([38]). Dette system gjorde det altså muligt for lufthavnen altid at holde de finansielle tilskud fra det offentlige, der var nødvendige for at dække tabene, på et aktuelt niveau.

(90) Tyskland bemærker, at de tab, der er registreret siden begyndelsen af 2000'erne, som medførte kapitalindskud fra selskabsdeltagerne, ikke udelukkende blev forårsaget af infrastrukturinvesteringer. Afskrivninger er ikke den eneste forklaring på tabene og ej heller finansieringsomkostninger, idet der ikke var nogen lånefinansiering i forbindelse med lufthavnen. De årlige tab i Altenburg-Nobitz lufthavn hang kun delvist sammen med afskrivningsomkostninger, og Tyskland forbinder dem heller ikke direkte med Ryanair.

(91) Hvad angår klagers påstande, der citeres i indledningsbeslutningen, afviser Tyskland disse påstande i deres helhed. Ifølge Tyskland tager klager ikke hensyn til det »single till-system«, som anvendes i AOC ([39]). Tyskland bemærker, at de ikke-luftfartsrelaterede indtægter i 2009 nåede op på samme niveau som de luftfartsrelaterede indtægter. Med hensyn hertil afviser Tyskland påstanden om, at det stigende passagerantal i Altenburg-Nobitz lufthavn indeholdt voksende tab som følge af de hemmelige betalinger til Ryanair. Tyskland bemærker, at de opståede tab opstod af mange forskellige årsager, som ikke hang sammen med Ryanair.

(92) Tyskland afviser navnlig påstanden om, at Ryanair-forbindelsen fra AOC til London-Stansted har været i direkte konkurrence med den af Air Berlin drevne forbindelse fra Leipzig-Halle til London-Stansted, og at dette har været årsagen til, at Air Berlin indstillede forbindelsen fra Leipzig-Halle til London-Stansted. Tyskland betoner, at indstillingen af Air Berlins drift på ruten til London-Stansted kunne tilskrives det forhold, at Leipzig-Halle ikke længere ydede støtte til Air Berlin, og at der blev indført et forbud mod flyvninger om natten.

(93) Tyskland mener ikke, at årlige kapitaltilskud fra selskabsdeltagerne til Altenburg-Nobitz lufthavn udgør statsstøtte, idet kravene i det markedsøkonomiske investorprincip, i henhold til hvilket der skal tages hensyn til alle de økonomiske fordele, som indrømmes Landkreis Altenburger Land (lokalområdet Altenburg), dvs. hovedaktionæren, er opfyldt ([40]). Tyskland henviser til den i 2007 af prof. dr. Klophaus ([41]) gennemførte undersøgelse »Regionalökonomische Bedeutung und Perspektiven des Flugplatzes Altenburg-Nobitz« (i det følgende benævnt »Klophaus-undersøgelsen«), hvori der tales om »direkte tilskud« til Landkreis Altenburger Land. Indbetalingerne fra selskabsdeltagerne ville på grund af yderligere skattebetalinger have haft positive økonomiske indvirkninger på Landkreis Altenburger Land. De samlede offentlige indtægter i 2006 fra driften af AOC beløber sig til 7,9 mio. EUR, hvoraf 1 mio. EUR overvejende kommer fra Landkreis Altenburger Land. Dette beløb skulle tredobles indtil 2015, såfremt det årlige passagertal stiger til 500 000. Da den forrentning, der opnås via skattebetalinger, er højere end de årlige betalinger fra selskabsdeltagerne, når Kommissionen til den konklusion, at Landkreis Altenburger Land handlede som en privat investor.

(94) For så vidt angår argumenterne for muligvis at gennemføre en lukning af lufthavnen i stedet for yderligere kapitalindskud fra selskabsdeltagerne, bekræfter Tyskland, at Landkreis Altenburger Land handlede som en privat investor, for i tilfælde af en lukning af lufthavnen ville lufthavnsoperatøren have hæftet for tilbagebetalingen af ca. 7 mio. EUR til delstaten Thüringen, idet der ville have været tale om en indstilling af anvendelsen af infrastrukturen før tid. Ved at undgå denne tilbagebetaling handlede selskabsdeltagerne ligeledes som private investorer.

Klophaus-undersøgelsen

(95) I Klophaus-undersøgelsen fra 2007 drages følgende konklusioner. I undersøgelsen forklares det, at de direkte, indirekte og inducerede effekter samt katalysatorvirkningen af AOC på regionens økonomi og attraktivitet navnlig er positive og betydelige for så vidt angår arbejdspladser. Som det fremgår af undersøgelsen, er fremtidsudsigterne også positive for AOC, idet AOC har potentiale til at blive Ryanairs base i Mellemtyskland. Dette er også i tråd med de bestræbelser, som Altenburg-Nobitz lufthavn udøver. Derfor vil passagertallet, eftersom der er stationeret så mange Ryanair-luftfartøjer i AOC, muligvis kunne stige til 1 mio. om året på mellemlang sigt. Dette ville gøre AOC til en regional lufthavn og give Landkreis Altenburger Land mulighed for at ændre sin internationale profil

([38]) Tyskland fremsendte forretningsplaner for årene 2000-2005 samt det i hvert af de efterfølgende år udarbejdede tillæg til forretningsplanen.

([39]) »Single till«-systemet betyder, at der skal tages hensyn til samtlige overskud, luftfartsrelaterede (passagerafgifter) og ikke-luftfartsrelaterede indtægter (f.eks. huslejeindtægter fra butikker i lufthavnen, parkeringsafgifter), og altså ikke kun passagertallet og de heraf resulterende passagerafgifter.

([40]) Tyskland henviser til sag T-196/04, Ryanair mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 3643, præmis 59 (»Charleroi-dommen«).

([41]) »Regionalökonomische Bedeutung und Perspektiven des Flugplatzes Altenburg-Nobitz«, af prof. dr. Richard Klophaus, september 2007.

og dermed forbedre sin erhvervs- og handelsstruktur. Undersøgelsen bemærker, at der med AOC som lavprislufthavn vil kunne opnås en væsentlig samlet økonomisk fordel.

(96) Ifølge beregningerne i undersøgelsen kan det forventes, at AOC frem til 2015 skaber 658 arbejdspladser (stigning på 95,3 % i forhold til 2006). Desuden ville der blive skabt 881 indirekte arbejdspladser (stigning på 157,6 %) og 438 inducerede arbejdspladser (stigning på 184,4 %). Undersøgelsen fremhæver endvidere betydningen af den nationale og internationale adgang til regionerne, som har stor indflydelse på den berørte regions økonomiske udvikling.

(97) Med hensyn hertil skulle der ifølge undersøgelsen ikke kun tages højde for de offentlige tilskud til renoveringen og udvidelsen af AOC samt de dermed forbundne markedsføringsomkostninger, men skatteindtægterne for delstaten Thüringen og dens kommuner skulle ligeledes medtages i beregningen. Endelig konkluderer undersøgelsen, at der ikke alene skal tages hensyn til driftsøkonomiske aspekter, men også de samlede økonomiske effekter.

5.3. LUFTHAVNSAFGIFTER OG BETALINGER TIL RYANAIR I FORBINDELSE MED AFTALERNE OM LUFTHAVNSTJENESTER OG MARKEDSFØRING (FORANSTALTNING 3)

(98) Tyskland gør gældende, at hverken lufthavnsafgifterne eller markedsføringsaftalerne udgør statsstøtte. Tyskland understreger, at aftalerne om lufthavnstjenester og aftalerne om markedsføringstjenester ikke er forbundet med hinanden. De bør vurderes særskilt. Aftaler om markedsføringstjenester indeholder ingen forringelse af indtægterne for lufthavnen, men fastsætter leveringen af reklametjenester.

Aftalen med Ryanair om lufthavnstjenester

(99) Tyskland anfører, at lufthavnen tog hensyn til positive økonomiske forventninger i forbindelse med den udvikling for luftfartstrafikken, som Ryanair har udløst. I forbindelse med sin beslutning om at optage forretningsmæssige forbindelser med luftfartsselskabet tog generalforsamlingen af 22. april 2003 hensyn til de data, der fremgår af tabel 13 ([42]), og nåede til den konklusion, at der selv ved et konservativt scenario (én flyvning om dagen med en udnyttelsesfaktor på 70 %) kan opnås et årligt resultat på i alt […]* med Ryanair.

Tabel 13

Forventede indtægter fra Ryanairs aktiviteter i AOC ([1]) **(2003)**

(EUR)

Afgift pr. passager	[…]*
Antal passagerer pr. luftfartøj, ved en kapacitetsudnyttelsesgrad på 70 % ([2])	104
Forventede månedlige indtægter	[…]*
Månedlige udgifter til planlagte investeringer	12 138
Forventet månedsresultat	[…]*
Forventet årsresultat	[…]*

([1]) Konservativt scenario med én daglig flyvning.
([2]) Til grund for sine forudsigelser lægger Tyskland antagelsen om, at de luftfartøjer, som Ryanair indsatte i 2003, havde en passagerkapacitet på 148 siddepladser.

([42]) »Umsatzaufstellung Ryanair« — Denne tabel blev udarbejdet af Altenburg-Nobitz lufthavn på basis af forskellige antagelser om antallet af daglige flyvninger (1 til 10) og kapacitetsudnyttelsesgraden (70 % til 90 %).

(100) Blandt de månedlige udgifter, der tages hensyn til i tabel 13, hører personaleomkostninger, afisning af start- og landingsbanen samt snerydningstjenester. Kommissionen konstaterer, at der af det dokument, som blev forelagt generalforsamlingen af 22. april 2003, fremgår et samlet beløb på 902 155 EUR i årlige investeringer. Der blev ikke taget højde for dette samlede beløb i de forudsigelser, der er vist i tabel 13.

(101) Tyskland bemærker, at Ryanair i henhold til den på det pågældende tidspunkt gældende lufthavnsafgiftsordning betalte en landingsafgift på […]* pr. luftfartøj og en passagerafgift på […]* pr. passager ([43]). Det er afgifter, der gælder for alle potentielle flyselskaber, og som Altenburg-Nobitz lufthavn i betragtning af den trafik og de indtægter, som Ryanair genererer for AOC, anser for rimelige.

(102) Tyskland bemærker, at de tjenester, der skulle leveres ifølge den aftale, som blev indgået med Ryanair den 3. marts 2003, ikke er blevet leveret. De tjenester, der er indeholdt i bilag B og annekset »Buchungssystem« til bilag B i aftalen af 3. marts 2003, blev leveret uden yderligere omkostninger for Ryanair.

Markedsføringsaftalerne med Ryanair

(103) Tyskland forklarer, at Ryanair i overensstemmelse med aftalen om lufthavnstjenester af 3. marts 2003 i perioden fra 2003 til 2011 betalte AOC afgifter for lufthavnstjenester på i alt […]* EUR i henhold til standardordningen for lufthavnsafgifter. I henhold til markedsføringsaftalen af 7. april 2003 betalte Ryanair mellem 2003 og 2011 et bidrag til AOC for markedsføringstjenester på i alt […]* EUR. Forskellen mellem de to betalinger giver en nettobetaling fra Ryanair til AOC på […]* EUR for hele perioden 2003-2011. Da det samlede antal passagerer i denne periode udgjorde 408 291 ([44]), konkluderer Tyskland, at Ryanair betalte AOC en nettoafgift på ca. […]* EUR pr. afrejsende passager.

Tabel 14

Regninger fra og til Ryanair i perioden 2003-2011 ([1])

(EUR)

År	Indgående regninger fra Ryanair	Udgående regninger fra lufthavnen	Passagertal
2003	[…]*	[…]*	25 750
2004	[…]*	[…]*	37 160
2005	[…]*	[…]*	50 714
2006	[…]*	[…]*	44 580
2007	[…]*	[…]*	60 678
2008	[…]*	[…]*	62 876
2009	[…]*	[…]*	66 367
2010	[…]*	[…]*	55 641
2011	[…]*	[…]*	4 525
I alt	**[…]***	**[…]***	**408 291**

([1]) Af Tyskland fremsendte oplysninger.

(104) Tyskland oplyser, at lufthavnsoperatøren efter Ryanairs meddelelse om at ville indstille flyforbindelserne fra AOC i marts 2011, ikke betalte markedsføringstilskud i februar og marts 2011.

([43]) Disse beløb stammer fra den månedlige regning, som Altenburg-Nobitz lufthavn fremsendte til Ryanair i juni 2009. Til trods for en tilsvarende anmodning fra Kommissionen fremlagde Tyskland ingen oplysninger om den månedlige afgift pr. passager og luftfartøj, som Ryanair skal betale i hele perioden fra 2003 til 2011.

([44]) I den sammenhæng fremsender Tyskland passagertal, der afviger fra de passagertal, som lufthavnsoperatøren oplyste i årsberetningerne — se tabel 1.

(105) Tyskland forklarer, at markedsføringsbetalingerne i forbindelse med aftalen af 21. september 2010 mellem Altenburg-Nobitz lufthavn og Ryanair er foretaget af private virksomheder, efter at disse havde accepteret bevarelsen af Ryanairs aktiviteter i AOC. Af en beretning fra selskabets ledelse fra 2011 ([45]) fremgår, at luftfartssæsonen vinteren 2010/2011, hvor der kun fandtes en rute til London, udelukkende er blevet muliggjort ved hjælp af støtten fra regionale virksomheder.

(106) Tyskland anfører, at Ryanair på sit websted gjorde reklame for AOC og regionen. Dette websted er det næstmest populære websted efter Googles websted og har derfor en tilsvarende pris. Et adword hos Google koster mellem 0,05 EUR og 2,00 EUR pr. klik. Ifølge Tysklands beregninger genererer 100 000 til 150 000 årlige Ryanair-passagerer på AOC ved en adword-pris på 1,00 EUR pr. klik en annoncepris på 100 000 til 150 000 EUR pr. år, i hvilken forbindelse der tages udgangspunkt i, at hver passager kun foretager ét klik. Da passagerer normalt ikke kun foretager et, men derimod flere klik, og da der er passagerer, som klikker uden at booke, når Kommissionen til den konklusion, at den mellem Altenburg-Nobitz lufthavn og Ryanair indgåede markedsføringsaftale er baseret på en rimelig pris, som ikke giver Ryanair nogen fordel.

(107) Ifølge Tyskland finansierede Ryanair den foranstaltning, der er vist i tabel 15.

Tabel 15

Markedsføringsbetalinger fra AOC til Ryanair

Tidsrum	Beløb	Formål
2003	50 000-150 000 […]* EUR	Print-annoncer i Leipziger Volkszeitung
2004	25 000-125 000 […]* EUR	Print-annoncer i Leipziger Volkszeitung
Maj 2007-marts 2008	75 000-175 000 […]* EUR	Avisannoncer, postomdelte reklamer og andre reklameforanstaltninger
Maj 2008-marts 2009	50 000-150 000 […]* EUR	Avisannoncer, postomdelte reklamer og andre reklameforanstaltninger
Beløb (2003-marts 2009	**225 000-325 000 […]* EUR**	

(108) Tyskland gør gældende, at succespræmien ikke udgør nogen fordel, idet det er en betaling for de af Ryanair udførte markedsføringsaktiviteter, som er i overensstemmelse med markedsvilkårene. Ifølge Tyskland var markedsføringsforanstaltningerne en succes, for passagertallet steg fra 25 000 (2002) til 140 000 (2009), hvilket igen medførte en stigning i de samlede indtægter på 316 000 EUR til 1,12 mio. EUR. Indtægterne fra lufthavnsafgifterne steg fra 132 000 EUR til 530 000 EUR, mens indtægterne fra parkeringsafgifter voksede fra nul til 263 000 EUR.

(109) Tyskland gør gældende, at betalingerne i forbindelse med aftalerne om markedsføringstjenester ikke udgør statsstøtte af følgende årsager:

a) Tyskland betoner, at det relevante ministerium i modsætning til det, som Kommissionen gjorde gældende i indledningsbeslutningen ([46]), ikke havde nogen medbestemmelsesret i forbindelse med indgåelsen af aftalerne, medmindre det drejede sig om infrastrukturforanstaltninger. § 43 i Luftverkehrszulassungsordnung ([47]) betyder ikke, at en godkendelse fra ministeriet var påkrævet.

b) Den kendsgerning, at det lokale handelskammer bakkede op om AOC ([48]), viser kun, at det private marked støttede Ryanairs flyforbindelser.

([45]) Entwicklungskonzept der Flugplatz Altenburg-Nobitz GmbH, den 9. september 2011.
([46]) Se Kommissionens indledningsbeslutning, betragtning 133-134.
([47]) Luftverkehrszulassungsordnung (bekendtgørelse om godkendelse af luftfartøjer) — se Kommissionens indledningsbeslutning, betragtning 134.
([48]) Se Kommissionens indledningsbeslutning, betragtning 137.

c) Tyskland oplyser, at de markedsføringsbetalinger, som Altenburg-Nobitz lufthavn har foretaget til Ryanair, ikke udgør startstøtte i henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2005, men derimod er kommercielle aftaler, som ikke falder ind under retningslinjerne for statsstøtte.

6. **BEMÆRKNINGER FRA DE INTERESSEREDE PARTER**

6.1. BEMÆRKNINGER FRA RYANAIR

Tilregnelse til staten

(110) Ryanair anfører, at statsstøtte til lufthavne ikke bør tilregnes Ryanair. Formodningen om lufthavnes overførsel af statsstøtte til luftfartsselskaber er i strid med EU-lovgivningen. Denne formodning diskriminerer offentlige lufthavne, selv om konkurrencereglerne burde gælde uden forskel for offentlige og private virksomheder. Ryanair gør gældende, at de bevisdokumenter, som Kommissionen anvendte til at dokumentere tilregnelse til staten, ikke var fyldestgørende. Dokumentationen afspejlede måske myndighedernes interesse i forretningsmæssige forbindelser og lufthavnens fremtid, men er imidlertid ikke et bevis for en offentlig myndigheds faktiske deltagelse i lufthavnens forhandlinger og aftaler med Ryanair. Den omstændighed, at ministerierne i delstaten Thüringen afviste aftalerne med Ryanair, henviser i det mindste dertil, at Kommissionen skal underkaste tilregnelsen af Ryanairs aftaler til staten en velfunderet kontrol.

(111) Ryanair anfører, at det ikke handler om spørgsmålet om, hvorvidt staten skulle have investeret sine penge andetsteds, men derimod om, hvorvidt staten har givet et luftfartsselskab en fordel, som den ikke kunne have opnået på anden vis. Ryanair har ganske enkelt forhandlet sig frem til vilkår med offentlige lufthavne, der lignede dem, som selskabet kunne opnå med sammenlignelige private lufthavne.

Anvendelse af princippet om den markedsøkonomiske investor

(112) Ryanair anfører, at selskabet ikke er direkte modtager af statsstøtte. Så længe betingelserne for et kommercielt forhold mellem Ryanair og en lufthavn kan retfærdiggøres i overensstemmelse med princippet om en markedsøkonomisk investor, vil Ryanair ikke kunne blive omfattet af tilbagebetalingsforpligtelser. Ryanair fremfører, at princippet om en markedsøkonomisk investor skal anvendes i ethvert tilfælde, hvor der er tale om en påstået indrømmelse af statsstøtte til Ryanair via offentligt ejede lufthavne. Ifølge flyselskabet findes der reelt hverken nogen økonomisk eller juridisk begrundelse for at udelukke offentlige lufthavne fra princippet om en markedsøkonomisk investor. Kommissionen har anvendt princippet om en markedsøkonomisk investor på aftaler, som omfatter finansiering af store offentlige infrastrukturprojekter inden for andre transportformer, f.eks. i offentlige søhavne. Ved indgåelsen af aftaler udøver lufthavnen en økonomisk funktion. Dertil kommer, at lufthavne i den private og offentlige sektor konkurrerer med hinanden på markederne. Ydermere kan aftaler mellem luftfartsselskaber og lufthavne være til gavn for sidstnævnte.

(113) Ryanair mener, at der i forbindelse med en evaluering af effektiviteten ikke burde tages hensyn til kontante indskud til investeringer, som falder ind under det offentlige myndighedsområde. Derudover bør de gradvist stigende omkostninger medtages i evalueringen og ikke de »strandede omkostninger«, og endelig bør kontrollen gennemføres på grundlag af referencestørrelsen for en typisk, velfungerende lufthavn. Ryanair anfører, at når en regional lufthavn mener, at en aftale vil bidrage til en forbedring af dens effektivitet, vil en forretning også kunne være rentabel, selv om den på tidspunktet for aftalens underskrivelse synes at indeholde en ikke-omkostningsdækkende prisfastsættelse. Af ineffektive og underudnyttede lufthavne kan der kun forventes rentabilitet, hvis de opnår stordriftsfordele og positive netværksesternaliteter. Tidsrammen herfor kan være 25-30 år. Lavprisselskaber er orienteret mod at skabe betydelige indtægtsstigninger for de regionale lufthavne, i hvilken forbindelse det normalt ikke er nødvendigt med ny infrastruktur eller andre investeringer. Ryanair citerer som dokumentation herfor afgørelsen af 27. maj 2011 fra de civile luftfartsmyndigheder i Det Forenede Kongerige, hvori lavprisselskabernes billigere anvendelse af lufthavnstjenester anerkendes.

(114) Ryanair fremfører, at der bør ses bort fra »strandede omkostninger« i forbindelse med anvendelsen af princippet om den markedsøkonomiske investor i både en sammenlignende analyse og i en omkostningsanalyse. Ryanair anfører, at en privat investor, som har drevet AOC siden 1992, skal betragte såvel lufthavnens infrastrukturomkostninger som de faste driftsomkostninger som »strandede omkostninger«. I lyset af den lave økonomiske attraktivitet og AOC's meget begrænsede markedsposition er der ud fra en realistisk synsvinkel ingen mulighed for at få dækket disse omkostninger ind. Under sådanne omstændigheder opfylder antagelsen om ethvert

alternativt scenario, som indeholder bedre eller blot mindre belastende udsigter for den eller de lufthavnsejere end det kontrafaktiske scenario, hvor man ikke foretager sig noget eller lukker lufthavnen med muligvis betydelige omkostninger, fuldt ud det markedsøkonomiske investorprincip.

(115) Ryanair understreger også, at de specifikke omkostninger, der er forbundet med Ryanair, skal betragtes særskilt i forhold til de omkostninger, der er afholdt for lufthavnen, men som imidlertid sammenlagt ville kunne falde lavere ud end det provenu, som opnås i kraft af de positive netværksesternaliteter, der opstår i forbindelse med Ryanairs aktiviteter i lufthavnen.

Undersøgelser udarbejdet af et konsulentfirma for Ryanair

(116) Ryanair bemærker, at afgiftsaftalen med AOC er i overensstemmelse med kravene i det markedsøkonomiske investorprincip. Til dette formål stillede Ryanair to rapporter udarbejdet af et konsulentfirma til rådighed for Kommissionen. I disse undersøgelser sammenlignes den her omhandlede aftale med andre afgiftsaftaler mellem Ryanair og lufthavne, hvori majoriteten er ejet af private og finansieres privat, eller som i en situation, hvor der er tilstrækkelig lighed med AOC's, handler som markedsøkonomiske investorer.

(117) Ryanair forklarer den metode, der anvendes i rapporterne med henblik på at sammenligne lufthavnene, som følger: grundlaget for undersøgelsen var udelukkende andre Ryanair-aftaler, fordi Ryanair har en anden forretningsmodel end de fleste andre flyselskaber, nemlig ingen passagerbroer, passagerbusser, lounger eller direkte tilsluttede flyforbindelser, turnaround-tider på 20 minutter og hovedsagelig håndbagage. Desuden blev kun lufthavne, der drives efter det logiske princip om en markedsøkonomisk investor, medtaget i undersøgelserne. Lufthavne, der eventuelt i betydeligt omfang modtog hjælp i form af statsstøtte, blev ikke medtaget i undersøgelserne. I overensstemmelse hermed opfylder ca. 15 lufthavne i Ryanairs netværk disse kriterier. De blev medtaget i undersøgelserne.

(118) I den første rapport anses […]* for den bedst egnede sammenligningslufthavn. I rapporten hedder det, at »ideally, the comparator airport that is selected for the purposes of the analysis would be of a similar size to Altenburg Airport. Although it has not been possible to find a comparator airport that is very similar to Altenburg Airport across all relevant dimensions, […]* Airport is sufficiently similar for the purposes of the analysis presented here« [… den til analyseformål udvalgte lufthavn ideelt set bør være nogenlunde lige så stor som Altenburg-Nobitz lufthavn. Der kunne ganske vist ikke findes nogen sammenligningslufthavn, som på alle relevante områder har stor lighed med Altenburg-Nobitz lufthavn, men lufthavnen […]* har en tilstrækkelig lighed med henblik på den her fremlagte analyse.]. I den anden rapport udvides kredsen af sammenligningslufthavne til lufthavnene […]*, og de afgifter, der er betalt til disse lufthavne mellem 2003/2004 og 2010/2011, sammenlignes både pr. passager og luftfartøjshåndtering.

(119) Rapporterne når til den konklusion, at det samlede afgiftsbeløb, som Ryanair betalte i AOC, i gennemsnit er højere end eller lig med det sammenlignelige afgiftsbeløb, som luftfartsselskabet betalte til sammenlignings-lufthavnene i undersøgelsesperioden. Dette viser, at de afgifter, som Ryanair betaler i AOC i forbindelse med de forskellige aftaler, størrelsesmæssigt svarer til de afgifter, som Ryanair ville være blevet tilbudt under lignende forhold af en lufthavnsejende investor, der opererer på markedsøkonomiske vilkår.

(120) Ryanair gør gældende, at man ved en vurdering af lufthavnsafgifterne snarere burde fokusere på grænseom-kostninger end på de gennemsnitlige variable omkostninger eller de gennemsnitlige samlede omkostninger.

(121) Ryanair understreger, at AOC's aftaler med Ryanair og AMS bør vurderes separat, og at de to virksomheder ikke kan betragtes som én modtager af den påståede statsstøtte. Aftalerne blev forhandlet særskilt og uafhængigt af hinanden, vedrørte forskellige ydelser og var uden en sammenhæng, som kan berettige, at de betragtes som en enkelt kilde til påstået statsstøtte. Indgåelsen af en markedsføringsaftale med AMS har ikke været en forudsætning for driften af Ryanairs ruter fra og til en lufthavn. I lyset af at de selv varetager deres markedsføringsbehov, ville mange lufthavne, der beflyves af Ryanair, ikke ønske at indgå aftaler med AMS. Ryanair betoner, at købet af markedsføringstjenester til markedspriser skal betragtes særskilt i forhold til en dermed relateret kontrakt mellem lufthavn og luftfartsselskab.

(122) Ryanair forklarer videre, at der ikke er noget holdepunkt for at antage, at et luftfartsselskab, som havde forpligtet sig til at garantere et lignende antal passagerer og/eller groundhandlingydelser, ikke ville have fået tilsvarende »nedsatte afgifter«. Kommissionen undersøgte imidlertid ikke spørgsmålet om, hvorvidt et luftfartsselskab, som havde tilbudt lignende forpligtelser, ville have opnået afgifter af tilsvarende størrelsesorden fra en sammenlignelig privat lufthavn.

(123) Hvad angår markedsføringsværdien, gør Ryanair gældende, at reklamepladsen på Ryanairs websted er begrænset, og at efterspørgslen herefter, også fra andre virksomheder end lufthavne, er stor. I øjeblikket har webstedet omkring 4,5 mia. sidevisninger om året. Selv traditionelle luftfartsselskaber ville nu blive bevidste om værdien af deres websteder i markedsførings- og reklameøjemed. På den anden side ville mange lufthavne med henblik på at øge deres markedstilstedeværelse træffe det økonomisk hensigtsmæssige valg at anvende den reklameplads, der udbydes på ryanair.com eller andre luftfartsselskabers websteder. Lufthavnene kunne profitere af denne udtalte mærkegenkendelse på en supplerende og gensidigt forstærkende måde. Altenburg-Nobitz lufthavn er internationalt langt mindre kendt end Aéroports de Paris eller Heathrow lufthavn, og derfor skal den investere i reklame for at styrke sin mærkegenkendelse og øge andelen af ankommende passagerer.

(124) Ryanair fremlægger en analyse udarbejdet af konsulentfirmaet, hvori der foretages en sammenligning mellem de priser, som AMS beregner for internetmarkedsføringstjenester, og de priser, som beregnes af andre rejsewebsteder for lignende tjenester. I analysen sammenlignes de priser, som AMS opkræver i sin første prisliste fra 2005, med referencestørrelsen for lignende tjenester, der blev tilbudt på det pågældende tidspunkt af rejsewebsteder. Desuden sammenlignes de priser, der opkræves i henhold til den aktuelle AMS-prisliste (2013), med prisen for lignende tjenester, der blev markedsført af andre rejserelaterede websteder. I denne analyse konkluderes det, at de priser, som AMS opkræver for reklame på ryanair.com, enten lå under gennemsnittet eller i medianintervallet for de priser, som opkræves af websteder i sammenligningsgruppen i henhold til prislisterne. Denne konklusion bekræfter ifølge Ryanair, at offentlige lufthavnes aftaler med AMS består testen for en markedsøkonomisk aktør.

(125) Ved hjælp af forskellige screenshots, hvoraf det fremgår, at de i forbindelse med aftaler med AMS leverede tjenester blev overvåget, fremlægger Ryanair desuden dokumentation for de ydede tjenester. Disse screenshots blev generelt fremsendt til den lufthavn, som havde indgået en aftale med AMS, som dokumentation for aktiveringen af de købte tjenester på ryanair.com. Ryanair fremhæver værdien for lufthavnene af de tjenester, som AMS har leveret, og mener, at der kan foretages en seriøs kvantificering af den fordel, som lufthavnene har opnået ved indgåelsen af aftaler med AMS.

(126) Til trods for, at Ryanair mener, at AMS-aftalen og aftalen om lufthavnstjenester skal behandles særskilt, fremlægger Ryanair en rentabilitetsanalyse, der er udarbejdet af konsulentfirmaet efter det markedsøkonomiske investorprincip, som både omfatter den mellem Ryanair og lufthavnen indgåede aftale om lufthavnstjenester og de mellem AMS og lufthavnen indgåede markedsføringsaftaler. Ifølge Ryanair skal denne analyse — ved hjælp af overvejelser omkring en mulig inddragelse af AMS i en samlet rentabilitetsanalyse af AMS-aftalerne og aftalen om lufthavnstjenester — hjælpe Kommissionen i forbindelse med dens tilgang til en fælles betragtning af aftalen om lufthavnstjenester og AMS-aftalerne.

(127) Konsulentfirmaet konkluderer, at cashflow-metoden er en egnet metode til at indregne værdien af AMS i en fælles rentabilitetsanalyse af AMS-aftalerne og aftalen om lufthavnstjenester. Med denne metode ville det være muligt både at registrere de akkumulerede merindtægter i kraft af undertegnelsen af aftalen om lufthavnstjenester og reklameværdien i forbindelse med AMS-aftalen. I overensstemmelse med denne metode ville lufthavnens udgifter til AMS kunne behandles som gradvist stigende driftsomkostninger inden for rammerne af den tilbagediskonterede cashflow- og rentabilitetsanalyse. Denne metode tager desuden hensyn til fordelene ved de markedsføringsaktiviteter, der opstår i tilknytning til AMS-aftalerne og aftalen om lufthavnstjenester i aftalens løbetid, men også efter dens udløb, for markedsføringsaktiviteter bidrager til at øge brandets værdi og ville sandsynligvis også udløse fremtidige forretningsmuligheder og udbytte.

(128) Som konklusion på denne undersøgelse fremhæver Ryanair den kendsgerning, at Kommissionen, såfremt den fortsat betragter aftalen om lufthavnstjenester og AMS-aftalerne under ét, skal anvende de af konsulentfirmaet fastlagte principper på den her omhandlede støttesag for at kunne anvende rentabilitetsanalysen i henhold til det markedsøkonomiske investorprincip korrekt på både vurderingen af aftalen om lufthavnstjenester og AMS-aftalerne.

(129) Ryanair fremlagde endvidere en række bilag udfærdiget af konsulentfirmaet samt en analyse udarbejdet af professor Damien P. McLoughlin.

Fastlæggelse af markedsreferencestørrelsen i sammenligningsanalyser i forbindelse med test ([49]) af det markedsøkonomiske investorprincip ([50])

(130) Konsulentfirmaet er af den opfattelse, at Kommissionens fremgangsmåde med kun at acceptere sammenlignings-lufthavne i det samme opland som den lufthavn, der undersøges, er forkert. Konsulentfirmaet hævder, at markedsreferencepriserne fra sammenligningslufthavne ikke er »påvirket« af statsstøtte til omkringliggende lufthavne. Det er derfor muligt at foretage et fyldestgørende skøn over sammenligningsgrundlaget for testen af markedsøkonomiprincippet, for:

a) sammenlignende analyser bruges i vid udstrækning til tests af markedsøkonomiprincippet uden for statsstøtteområdet

b) virksomheder påvirker kun hinandens beslutninger om prisfastsættelse, i det omfang deres produkter er substituerbare eller supplerer hinanden

c) lufthavne i samme opland konkurrerer ikke nødvendigvis med hinanden, og sammenligningslufthavnene, der anvendes i de indsendte rapporter, står over for begrænset konkurrence fra statsejede lufthavne inden for deres opland (mindre end en tredjedel af de kommercielle lufthavne i sammenligningslufthavnenes opland er fuldt ejet af staten, og ingen af lufthavnene i sammenligningslufthavnenes opland var i april 2013 genstand for en statsstøttesag)

d) selv når sammenligningslufthavne står over for konkurrence fra statsejede lufthavne inden for det samme opland, er der grund til at formode, at deres adfærd er i overensstemmelse med princippet om den markedsøkonomiske aktør (f.eks. hvor der er en stor privat ejerandel, eller hvor lufthavnen er privat forvaltet)

e) markedsøkonomiske lufthavne vil ikke fastsætte priser, der ligger under de inkrementelle omkostninger.

Principper, der understøtter rentabilitetsanalysen i forbindelse med testen af det markedsøkonomiske investorprincip ([51])

(131) Konsulentfirmaet hævdede, at rentabilitetsanalysen, som det har foretaget i sine rapporter, som er blevet forelagt Kommissionen, følger de principper, som en fornuftig privat investor ville vælge. Denne rentabilitetsanalyse afspejler den tilgang, som udspringer af Kommissionens tidligere principafgørelser. De principper, der ligger til grund for rentabilitetsanalysen, er:

a) Vurderingen foretages på grundlag af stigninger/fald i indtægter/udgifter.

b) En forudgående forretningsplan er ikke nødvendigvis påkrævet.

c) For en lufthavn uden trængselsproblemer er »single till«-systemet den rette prisfastsættelsesmetode.

d) Kun de indtægter, der er forbundet med den økonomiske aktivitet i den pågældende lufthavn, bør medtages.

e) Hele aftalens løbetid, herunder eventuelle forlængelser, bør inddrages.

f) Fremtidige pengestrømme tilbagediskonteres med henblik på at vurdere aftalernes rentabilitet.

g) Lufthavnenes meromkostninger/-indtægter som følge af Ryanair-aftalerne bør vurderes på grundlag af skøn over det interne afkast eller nettonutidsværdien (NNV).

([49]) Statsstøttesager vedrørende Ryanair, udarbejdet af konsulentfirmaet for Ryanair den 9. april 2013.
([50]) Markedsøkonomisk aktør.
([51]) Se fodnote 50.

Analyse af professor Damien P. McLoughlin ([52]) — »Brand building: why and how small brands should invest in marketing« [Branding: Hvorfor og hvordan bør de små mærker investere i markedsføring]

(132) Formålet med analysen var at fastsætte den forretningsmæssige logik, der ligger til grund for regionale lufthavnes beslutninger om at købe reklamer på ryanair.com af AMS. Det anføres i analysen, at der findes et stort antal stærkt etablerede og velkendte lufthavne, som benyttes i almindelighed. Svagere konkurrenter skal overvinde forbrugernes statiske købsadfærd for at udbygge deres virksomhed. Mindre regionale lufthavne skal finde en vej til konsekvent at kommunikere deres brand ud til så bredt et publikum som muligt. Traditionelle former for kommerciel kommunikation kræver flere udgifter, end de har ressourcer til.

Bemærkninger vedrørende betalingerne til AMS

(133) Ryanair bestrider Kommissionens vurdering, ifølge hvilken betalingerne til AMS udgør omkostninger for lufthavnen, idet denne tilgang ikke tager højde for værdien af de ydelser, som AMS leverede til lufthavnen. Ryanair mener i øvrigt, at man med henblik på analysen af det markedsøkonomiske investorprincip i det foreliggende tilfælde, bør skelne mellem køb af værdifulde markedsføringstjenester til markedspriser og en tilknyttet aftale mellem lufthavn og luftfartsselskab. Til støtte for sin analyse fremsender Ryanair en undersøgelse udarbejdet af konsulentfirmaet, som indeholder en sammenligning af AMS' priser og priserne for sammenlignelige ydelser på andre rejsewebsteder. ([53]) Konklusioner på undersøgelsen er, at AMS' priser enten var lavere end gennemsnittet eller lå i medianintervallet for de priser, som sammenligningswebstederne fakturerede. Heraf udleder Ryanair, at AMS' priser svarer til markedspriserne, og at den offentlige lufthavns beslutning om at købe AMS' ydelser består testen af det markedsøkonomiske investorprincip. Som dokumentation for værdien af disse tjenester for lufthavnene fremlægger Ryanair derudover dokumentation for de tjenester, som er leveret til lufthavnene inden for rammerne af AMS-aftaler.

(134) Ryanair beder Kommissionen om at genoverveje den tilgang til AMS-aftalerne, som Kommissionen hidtil har haft. Ryanair er af den opfattelse, at aftalerne med AMS bør betragtes særskilt fra Ryanairs aftaler om lufthavnstjenester og underkastes en separat test af den markedsøkonomiske aktør. Hvis Kommissionen insisterede på at gøre aftalerne med AMS og aftalerne om lufthavnstjenester med Ryanair til en og samme genstand for en test af det markedsøkonomiske investorprincip, bør der tages højde for værdien af de af AMS leverede ydelser til lufthavnen.

(135) Rapporten fra konsulentfirmaet af 20. december 2013 om AMS's priser vedrører konklusionerne af de tidligere fremsendte rapporter, hvor reklamens betydning for små mærker blev skitseret. Disse rapporter bekræfter, at Ryanair er et stærkt mærke i hele Europa, som kan kræve pristillæg for sine reklametjenester. AMS' satser sammenlignes med en samtidig udtaget stikprøve af priser på webstedsreklamer, i hvilken forbindelse annoncer af samme størrelse for perioden 2004-2005, dvs. perioden for den første introduktion af AMS-prislisten, og for 2013 tjener som sammenligningsgrundlag. ryanair.com har mere end dobbelt så mange besøgende pr. måned som det rejsewebsted, der ligger næstbedst på popularitetsskalaen. Der er også større sandsynlighed for, at de besøgende foretager andre transaktioner i forbindelse med den elektroniske handel. Disse unikke karakteristika sammenholdt med en udtalt mærkegenkendelse gjorde det muligt for luftfartsselskabet at opkræve et tillæg.

(136) Sammenligningen blev foretaget mellem annoncer af samme størrelse, som var bestemt af tilgængelige data og placeret på de enkelte websteders hjemmeside. På grund af manglende gennemsigtighed i forbindelse med særlige tilbud og efter skøn bevilgede rabatter, som imidlertid svarer til erhvervsmæssig standardpraksis, var det kun priser på prislister, der blev sammenlignet. En pris i henhold til prisliste tilbydes pr. tusinde visninger, dvs. som en pris, der skal betales hver gang, annoncen er blevet set af 1 000 besøgende på webstedet. Priserne for internetannoncer varierer afhængigt af størrelsen, som måles i pixels, og deres placering på webstedet. Den vigtigste annoncetjeneste, der blev tilbudt på webstedet ryanair.com i perioden 2004-2005, var et banner i formatet 468 × 60 pixels. Bannere placeres normalt i det øverste, midterste afsnit af et websted. For så vidt angår perioden 2004-2005, blev den pris for bannerannoncer, der blev tilbudt af AMS i henhold til 2005-prislisten, sammenlignet med den pris, som 54 europæiske rejsewebsteder forlangte.

([52]) Udarbejdet for Ryanair den 10. april 2013.
([53]) »Are prices set by AMS in line with the market rate?« [Svarer de priser, som AMS har fastsat, til markedssatserne?], Udarbejdet for Ryanair den 20. december 2013.

(137) Med hensyn til 2013 inddrages yderligere to annoncetyper, nemlig Skyscraper i formatet 120 × 600 pixels og Mid Page Units i formatet 300 × 250 pixels. Skyscraper-annoncer er høje og smalle og placeres langs med kanten af et websted, mens Mid Page Units normalt ligger mellem redaktionelt online-indhold og dermed har en høj opmærksomhedsgrad. I henhold til AMS-prislisten sammenlignes priserne for Skyscraper-annoncer og Mid Page Units med gebyrerne på 22 rejsewebsteder og 135 andre websteder. For begge perioder og samtlige sektorer viste det sig, at AMS' gebyrsatser falder inden for eller ligger under intervallet for de priser, som websteder i sammenligningsgruppen opkræver.

Behandling af AMS-aftalerne i den rentabilitetsanalyse, der gennemføres som en del af testen af det markedsøkonomiske investorprincip

(138) Ryanair fremlagde en af konsulentfirmaet udarbejdet rapport om de principper, som efter Ryanairs mening bør gælde i forbindelse med en test af den markedsøkonomiske investor, og som både omfatter de aftaler, der er indgået mellem Ryanair og lufthavne, og de mellem AMS og netop disse lufthavne indgåede markedsføringsaftaler. ([54]) Ryanair understreger, at dette på ingen måde sætter spørgsmålstegn ved selskabets holdning, ifølge hvilken aftalerne med AMS og aftalerne om lufthavnstjenester bør underkastes separate test af det markedsøkonomiske investorprincip.

(139) Ifølge denne rapport bør indtægter, der er forbundet med AMS, medtages på indtægtssiden i en fælles rentabilitetsanalyse, mens udgifterne til AMS indregnes på udgiftssiden. Til det formål foreslås i rapporten en cashflow-metode, hvorved man behandler udgifter vedrørende AMS som gradvist stigende driftsomkostninger. I rapporten gøres gældende, at markedsføringsaktiviteter bidrog til skabelsen og forøgelsen af brandets værdi. Heraf vil der igen kunne opstå forretningsmuligheder og udbytte i markedsføringsaftalens løbetid, men også efter dens udløb. En aftale med Ryanair ville også tiltrække andre luftfartsselskaber til lufthavnen. Dette ville igen gøre den attraktiv for erhvervsdrivende og øge lufthavnens ikke-luftfartsrelaterede indtægter. ([55]) Såfremt Kommissionen gennemfører en fælles rentabilitetsanalyse, bør der tages hensyn til disse fordele via en behandling af udgifterne til AMS som gradvist stigende driftsomkostninger, i hvilken forbindelse merindtægterne skal korrigeres med AMS-betalingerne.

(140) Derudover bør der i de forventede merindtægter optages en slutværdi ved udløbet af aftalen om lufthavnstjenester med henblik på også at kunne registrere opståede værdier efter aftalens udløb. Slutværdien kan tilpasses på grundlag af en forsigtig analyse for så vidt angår sandsynligheden for en forlængelse af aftalen med Ryanair eller indgåelse af en aftale indeholdende lignende vilkår med andre luftfartsselskaber. Dette gør det muligt at skønne en lavere grænse for de fordele, der samlet opstår i forbindelse med AMS-aftalerne og aftalen om lufthavnstjenester, under hensyntagen til uvisheden om merindtægter efter udløbet af aftalen om lufthavnstjenester.

(141) Som dokumentation for denne tilgang sammenfatter rapporten resultaterne af undersøgelser om reklamens virkning på brandets værdi. Disse undersøgelser anerkender, at reklame opbygger et brands værdi og kan forbedre kundernes trofasthed. Navnlig øger reklame på ryanair.com en lufthavns markedstilstedeværelse. Navnlig mindre regionale lufthavne, som tilstræber en stigning i deres trafikvolumen, ville kunne øge værdien af deres brand gennem indgåelse af reklameaftaler med AMS ([56]).

(142) Rapporten foreslår, at cashflow-metoden foretrækkes frem for kapitaliseringsmetoden, hvor AMS' udgifter ville blive behandlet som kapitaludgifter til et immaterielt aktiv (nemlig værdien af lufthavnens brand). Markedsføringsudgifterne ville blive aktiveret som immaterielle aktiver og herefter afskrevet over aktivets økonomiske levetid under hensyntagen til en restværdi ved den planlagte afslutning af den pågældende aftale om lufthavnstjenester. Denne fremgangsmåde ville imidlertid ikke tage hensyn til merfortjenesten ved indgåelsen af en aftale om lufthavnstjenester med Ryanair. Det er også vanskeligt at beregne værdien af det immaterielle aktiv som følge af udgifterne i forbindelse med varemærkepleje og det tidsrum, aktivet anvendes i.

([54]) »Behandlung der AMS-Verträge in der als Teil des »Marktwirtschaftsteilnehmer-Tests« durchgeführten Rentabilitätsanalyse«, udarbejdet den 17. januar 2014 for Ryanair.

([55]) Ifølge en rapport fra York Aviation (2007) »Social benefits of low fare airlines in Europe« [sociale fordele ved lavprisselskaber i Europa] gjorde Ryanair Eindhoven lufthavn attraktiv som lokalitet for andre lavprisselskaber.

([56]) Her henvises der navnlig til en rapport af professor Damien P. McLoughlin (2013), som Ryanair fremsendte den 13. april 2013, med følgende titel: »Brand building: why and how small brands should invest in marketing« [Branding: Hvorfor og hvordan bør de små mærker investere i markedsføring].

(143) Endelig fremføres det argument, at cashflow-metoden er i overensstemmelse med Kommissionens principafgørelser vedrørende statsstøtte og ikke-statsstøtte. Her angives sagen BayernLB ([57]), hvor Kommissionen anførte, at den med henblik på at foretage en vurdering af pengestrømmene (cash flows) ville anvende en vurderingsmodel i henhold til »dividend discount«-metoden og herefter tildele en slutværdi på grundlag af en forventet udbyttevækst. Desuden nævnes tilfældet prispresset i forbindelse med Telefónica ([58]), hvor Kommissionen inddrog en slutværdi i sin tilbagediskonterede pengestrømsanalyse.

6.2. BEMÆRKNINGER FRA AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

(144) AMS definerer sig selv som et datterselskab af Ryanair, som tjener et effektivt økonomisk formål og blev etableret for at varetage en aktivitet, som ikke hører til Ryanairs kerneforretning. AMS benyttes af Ryanair som formidler i forbindelse med salg af reklameplads på Ryanairs websted. Principielt forhandles og indgås markedsføringsaftaler mellem AMS og lufthavne særskilt i forhold til Ryanairs aftaler med de samme lufthavne.

(145) AMS bemærker, at selskabet ikke har modtaget statsstøtte, og at lufthavnen i forbindelse med sine forretninger med AMS har handlet i overensstemmelse med det økonomiske markedsinvestorprincip. AMS hævder, at det markedsøkonomiske investorprincip er opfyldt, fordi der i forbindelse med afgiftssatserne for den af AMS til rådighed stillede reklameplads og det tilhørende omfang af denne reklameplads ikke skelnes mellem offentlige og private reklamekunder. Offentlige og private organer konkurrerede med hinanden om at få adgang til den kun begrænset eksisterende reklameplads på ryanair.com.

(146) AMS bemærker, at markedsføringsaftalerne blev forhandlet under overholdelse af forretningsmæssige grundprincipper med en kommerciel værdi til markedspris. Mange lufthavne, og det gælder både regionale lufthavne og fordelingslufthavne, valgte at styrke deres mærkegenkendelse med reklameannoncer på Ryanairs websted eller andre websteder. Denne styrkede mærkegenkendelse kunne lufthavnene drage fordel af på forskellig vis. Således kan denne mærkegenkendelse tiltrække ankommende passagerer via luftfartsselskabets websted, hvor der reklameres for lufthavnen. I lufthavnen ankommende passagerer genererede indtægter fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter, idet udefra kommende passagerer bruger mange penge på souvenirs, lokale produkter, lejebiler, restauranter og lignende. Disse indtægter udgjorde næsten halvdelen af lufthavnenes indtægter fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter.

(147) Dette er særligt tilfældet i AOC, for da Ryanair startede sin flyforbindelse Altenburg-London, havde lufthavnen endnu ikke fremvist nogen regelmæssig passagertrafik. Aktiviteter, via hvilke der kunne have være genereret ikke-luftfartsrelaterede indtægter, var endnu ikke udviklet på daværende tidspunkt. I denne sammenhæng prioriteres markedsføringsaktiviteter særligt højt for at øge andelen af ankommende passagerer af det samlede passagertal, som Ryanair havde forpligtet sig til, og fremme start af nye ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter i lufthavnen.

(148) Ryanairs websted har ud fra et markedsføringsmæssigt synspunkt særligt nyttige karakteristika: Ryanairs websted er et af de mest populære rejsewebsteder i verden. Ryanairs mærke og websted har en udtalt mærkegenkendelse, og med en afvisningsprocent (bounce rate) på kun […]* er indholdet attraktivt; den gennemsnitlige besøgstid på webstedet er ekstrem lang, og webstedet er i høj grad i stand til at ramme den pågældende lufthavns potentielle kunder. Disse karakteristika for webstedet afspejlede sig i de markedsføringsgebyrer, som AOC blev faktureret.

(149) AMS bemærker, at markedsføringsgebyrerne er fastlagt på grundlag af markedsprisen. AMS skelner i forbindelse med sine kunder ikke mellem lufthavne og virksomheder, der opererer inden for andre sektorer. De af AMS beregnede priser er baseret på objektive kriterier og er angivet på en gennemsigtig måde på dets websted ([59]). De priser, som AMS beregnede lufthavnen, svarede til de priser, der var anført i prislisten. Til sammenligning: En ensides reklameannonce for lufthavnen i avisen *Daily Telegraph* ville koste ca. 2 385 000 EUR for en periode på 45 dage (46 000 GBP pr. dag). Den reklameplads, som AMS tilbyder på Ryanairs websted, er desuden fast, mens den på mange andre websteder ville blive vist skiftevis med andre reklamer.

([57]) Europa-Kommissionen, statsstøtte NN 72/05 — Tyskland, rekapitalisering af BayernLB, præmis 27-29.
([58]) Kommissionens beslutning af 4.7.2007 om en procedure i henhold til artikel 82 [EF] (sag COMP/38.784 — Wanadoo España mod Telefónica), præmis 360 og 363.
([59]) www.airportmarketingservices.com

(150) I forbindelse med den toårige løbetid for leveringen af tjenesterne inden for rammerne af markedsføringsaftalen med AMS fra 2008 blev det fastsat, at lufthavnen betalte et gebyr for markedsføringstjenesterne på basis af antallet af sidevisninger i 2007. Markedsføringsaftalen fra 2010 var ligeledes baseret på antagelser om antallet af sidevisninger i 2009. De tilgængelige data fra tidligere viser, at antallet af sidevisninger på Ryanairs websted er steget betydeligt i de senere år.

(151) AMS konkluderer, at man ikke har modtaget statsstøtte, og at Altenburg-Nobitz lufthavn i forbindelse med dens forretninger med AMS handlede i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

6.3. BEMÆRKNINGER FRA LUFTHANSA

(152) Lufthansa bemærker, at der i årsregnskaberne for Altenburg-Nobitz lufthavn for 2010 og 2011 er medtaget årlige tab på henholdsvis 567 000 EUR og 437 000 EUR. Det viser, at virksomheden til trods for offentlige tilskud stadig ikke er rentabel Ifølge Lufthansa foretager selskabsdeltagerne kapitalindskud på to forskellige måder.

a) I 2014-budgettet for Landkreis Altenburger Land angives, at Altenburg-Nobitz lufthavn i henhold til artikel 24 i dets stiftelsesoverenskomst modtager yderligere kapitalindskud på 228 000 EUR om året.

b) Desuden modtager Altenburg-Nobitz lufthavn mellem 2009 og 2011 tilskud på 2 406 000 EUR, der ikke skal tilbagebetales. Ifølge årsregnskaberne sikrer disse tilskud virksomhedens betalingsevne. I henhold til budgettet for Landkreis Altenburger Land stilles disse tilskud også til rådighed i 2014 (350 000 EUR for 2014). I alt beløb tilskuddene og selskabsdeltagernes kapitalindskud sig til 409 000 EUR i 2014 og 174 000 EUR i 2013.

(153) Med hensyn til de løbende kontroller bemærker Lufthansa, at infrastrukturen i henhold til aftalen med Ryanair åbenlyst udelukkende er etableret til Ryanair. Lufthansa bemærker desuden, at en privat investor kun ville have handlet på denne måde, hvis Ryanair til gengæld havde forpligtet sig til at beflyve lufthavnen i et bestemt antal år.

(154) Lufthansa gør også gældende, at Altenburg-Nobitz lufthavn modtog offentlig redningsstøtte mellem 2003 og 2011, fordi lufthavnsafgifterne ikke var tilstrækkelige til at dække driftsomkostningerne. Lufthansa definerer selskabet som »en kriseramt virksomhed« i henhold til Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder ([60]), i hvilken forbindelse disse retningslinjer således ikke er blevet fulgt, idet støtten ikke blev anmeldt. Denne støtte er derfor ikke forenelig med det indre marked.

(155) For så vidt angår lufthavnsafgifterne og markedsføringsstøtten, bemærker Lufthansa, at Ryanair er blevet indrømmet betydelig støtte i form af fordelagtige afgifter og støtte i forbindelse med markedsføring. Lufthansa gør gældende, at disse fordele ikke er forenelige med det indre marked, idet forenelighedskriterierne i luftfartsretningslinjerne fra 2005 ikke ville kunne finde anvendelse, fordi de ikke gælder i tilfælde, hvor der permanent og kontinuerligt ydes driftsstøtte. Også luftfartsretningslinjerne fra 2014 ville ikke kunne anvendes, fordi de kun vedrører startstøtte til luftfartsselskaber, som enten blev anmeldt eller indrømmet efter disse retningslinjers ikrafttræden. Også selv om luftfartsretningslinjerne fra 2014 kunne finde anvendelse, ville forenelighedskriterierne for startstøtte til luftfartsselskaber ikke være opfyldt.

6.4. BEMÆRKNINGER FRA SAMMENSLUTNINGEN AF TYSKE LUFTFARTSSELSKABER

(156) Hvad angår anvendelsen af luftfartsretningslinjerne fra 2014, er BDF ikke indforstået med anvendelsen af disse retningslinjer på ikke-anmeldt driftsstøtte, der er indrømmet inden offentliggørelsen af retningslinjerne, fordi dette er i modstrid med målet om at undgå konkurrenceforvridning og skabe lige konkurrencevilkår i det indre marked. Ifølge BDF ville en sådan anvendelse udgøre en fordel for de virksomheder, som handlede i overensstemmelse med de retningslinjer, der var gældende før den 4. april 2014. Efter BDF's opfattelse ville en retsstridig handling i kraft af de nye luftfartsretningslinjer fra 2014 blive legaliseret med tilbagevirkende kraft. Startstøtten til Ryanair og investeringsstøtten til Altenburg-Nobitz lufthavn burde således på grundlag af den lov, der var gældende på det relevante tidspunkt, betragtes som ikke-anmeldt støtte.

([60]) EUT C 249, 31.7.2014, s. 1.

7. TYSKLANDS BEMÆRKNINGER TIL BEMÆRKNINGERNE FRA INTERESSEREDE TREDJEPARTER

7.1. TYSKLANDS BEMÆRKNINGER TIL RYANAIRS BEMÆRKNINGER

(157) For så vidt angår rapporten fra konsulentfirmaet, bemærker Tyskland, at rapporten antyder muligheden for, at Germanwings kan beflyve AOC. Tyskland sandsynliggør imidlertid, at Germanwings aldrig betjente denne lufthavn.

(158) Hvad angår Ryanairs bemærkninger, bemærker Tyskland, at myndighederne i delstaten Thüringen ikke har deltaget i forhandlingerne mellem lufthavnen og henholdsvis Ryanair og AMS om indgåelsen af aftalerne.

(159) For så vidt angår markedsføringsaftalerne mellem Ryanair og AOC, yder Tyskland omfattende støtte for at bevare Ryanair i lufthavnen, efter at det er fastslået, at disse markedsføringsaftaler opfylder det markedsøkonomiske investorprincip og som følge heraf ikke indeholder statsstøtte. Tyskland er især enig i konklusionen i den sidste rapport fra konsulentfirmaet, som Ryanair fremsendte den 20. december 2013, og oplyser, at de betalinger, der er ydet til henholdsvis AMS og Ryanair for den tjeneste, der er leveret i forretningsøjemed i forbindelse med en normal markedsføringsaftale, har været rimelige.

7.2. TYSKLANDS BEMÆRKNINGER TIL LUFTHANSAS BEMÆRKNINGER

(160) Tyskland anfører, at Lufthansas bemærkninger ikke bragte nogen nye oplysninger i forbindelse med de løbende kontroller, og at Kommissionen allerede havde alle relevante oplysninger i sagen.

(161) Tyskland tilbageviser enkelte af Lufthansas påstande. De er ifølge Tyskland behæftet med fejl.

a) Ifølge Tyskland blev AOC ikke udelukkende bygget og drevet med henblik på Ryanair. Med hensyn hertil henviser Tyskland til sine bemærkninger og den langsigtede investeringsplan for Altenburg-Nobitz lufthavn.

b) Tyskland fremhæver endvidere, at infrastrukturen er åben for enhver på ikke-diskriminerende vilkår. Siden 2001 har Air Berlin og Air Omega også benyttet lufthavnen regelmæssigt.

c) Resultaterne for Altenburg-Nobitz lufthavn blev forbedret som følge af aftalerne med Ryanair. Derfor ville en privat investor også have indgået disse aftaler.

d) Beslutninger af denne art er normale for virksomheder som Altenburg-Nobitz lufthavn. Eksempelvis blev det 2008 og 2009 også undersøgt, om en pilotuddannelsesvirksomhed kunne være en fordel for AOC. Aftalen kom imidlertid aldrig i stand, fordi virksomhedens krav til infrastrukturen på det pågældende tidspunkt ikke kunne opfyldes. Et andet eksempel er, at det i december 2010 blev besluttet ikke at indgå nye aftaler med Ryanair.

e) På baggrund af KE-Consult-undersøgelsen blev forretningsmodellen for Altenburg-Nobitz lufthavn ændret til almen lufttrafik. Herved faldt det beløb, der var nødvendigt i offentlige tilskud.

(162) Tyskland bemærker endvidere, at de offentlige tilskud kan reduceres yderligere, hvilket skyldes den kendsgerning, at bestyrelsen i Altenburg-Nobitz lufthavn i december 2013 besluttede at optage en privat investor i ejerkredsen. Som følge af den nye kurs for lufthavnen, der ikke længere skal betjenes af charter- eller ruteflyvninger, skal AOC snart heller ikke længere være omfattet af statsstøttereglernes anvendelsesområde.

(163) Tyskland hævder, at AOC i henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2005 hører under lufthavnskategori D med maksimalt 150 000 passagerer om året. Derfor er lufthavnen for lille til at konkurrere med andre lufthavne samt fordreje konkurrencen. Følgelig er der ikke tale om nogen påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater. Tyskland afviser Lufthansas påstande om, at Ryanair skulle have modtaget statsstøtte. Tyskland afviser også påstanden om, at Ryanair via lufthavnsafgifter og markedsføringsstøtte er indrømmet støtte og henviser i den forbindelse til sine tidligere bemærkninger.

(164) Afslutningsvis henviser Tyskland til Kommissionens pressemeddelelse af 19. januar 2005 ([61]), der bekræfter, at en støtteordning til etablering og udvikling af regionale lufthavne i strukturelt og økonomisk dårligt stillede områder er forenelig med det indre marked.

([61]) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-58_de.htm?locale=EN

8. **VURDERING**

8.1. SPØRGSMÅLET OM STATSSTØTTE

(165) 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«.

(166) Kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF er kumulative. For at de omhandlede foranstaltninger skal kunne fastslås at udgøre statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal alle følgende betingelser være opfyldt. Nærmere bestemt skal den økonomiske støtte:

a) være ydet af staten eller med statsmidler

b) begunstige visse virksomheder eller visse produktioner

c) fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene

d) påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

Begrebet virksomhed og økonomisk aktivitet

(167) I henhold til gældende retspraksis skal Kommissionen først fastslå, hvorvidt Altenburg-Nobitz lufthavn er en virksomhed i den i artikel 107, stk. 1, i TEUF anførte forstand. Virksomheder defineres som enheder, der udøver økonomisk aktivitet, uanset deres retlige form, ejerskab eller finansieringsmåde ([62]). Enhver aktivitet, der består i at udbyde varer eller tjenester på et givet marked, betragtes som en økonomisk aktivitet ([63]).

(168) I sin dom i sagen om Leipzig-Halle-lufthavnen bekræftede Domstolen, at driften af en lufthavn med kommercielt sigte og etablering af lufthavnens infrastruktur udgør en økonomisk aktivitet ([64]). Så snart en lufthavnsoperatør gennem udbud af lufthavnstjenester udøver en økonomisk aktivitet mod vederlag, udgør denne uanset sin retlige form eller finansieringsmåde en virksomhed i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Følgelig kan de i traktaten fastsatte statsstøtteregler anvendes på fordele, som den pågældende lufthavnsoperatør indrømmes af staten eller med statslige midler ([65]).

(169) For så vidt angår det tidspunkt, hvorfra etablering og drift af en lufthavn bliver til en økonomisk aktivitet, minder Kommissionen om, at den gradvise udvikling af markedskræfter i lufthavnssektoren gør det umuligt at bestemme en nøjagtig dato. De europæiske domstole har imidlertid anerkendt udviklingen i beskaffenheden af lufthavnenes aktiviteter. For så vidt angår Leipzig/Halle lufthavn, fandt Retten, at fra og med 2000 kan statsstøttereglernes anvendelse på finansieringen af lufthavnsinfrastruktur ikke længere udelukkes. Følgelig skal etablering og drift af lufthavnsinfrastruktur fra datoen for dommen i sag Aéroports de Paris (den 12. december 2000) betragtes som økonomisk aktivitet.

(170) I overensstemmelse med vurderingen i betragtning 168 og 169 er driften af en lufthavn en økonomisk aktivitet. På den ene side finder der konkurrence sted mellem lufthavne om at tiltrække luftfartsselskaber og den tilsvarende lufttrafik (passagerer og fragt) og på den anden side mellem lufthavnsoperatører. Disse kan konkurrere indbyrdes om at få overdraget driften af en bestemt lufthavn. Navnlig for så vidt angår lavprisselskaber og charterselskaber, kan lufthavne, som ikke befinder sig i det samme opland eller måske ikke en gang i den samme medlemsstat, være i konkurrence med hinanden om at tiltrække disse luftfartsselskaber.

([62]) Sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. 1998 I, s. 3851; sag C-41/90, Höfner og Elser, Sml. 1991 I, s. 1979; sag C-244/94, Fédération Française des Sociétés d'Assurances mod Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Sml. 1995 I, s. 4013; sag C-55/96, Job Centre, Sml. 1997 I, s. 7119.

([63]) Sag 118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. 1987, s. 2599; sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. 1998 I, s. 3851.

([64]) Dom i sag Leipzig/Halle, særlig præmis 93 og 94; stadfæstet i sag C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen og Flughafen Leipzig-Halle mod Kommissionen, 2012, ECLI:EU:C:2012:821; jf. endvidere dom i sag T-128/89, Aéroports de Paris mod Kommissionen, Sml. 2000, II, s. 3929, stadfæstet i sag C-82/01P, Aéroports de Paris mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 9297, og »Charleroi-dommen«.

([65]) Sag C-159/91 og C-160/91, Poucet mod AGV og Pistre mod Cancave, Sml. 1993 I, s. 637.

(171) Kommissionen fastslår, at den i denne afgørelse omhandlede lufthavnsinfrastruktur skal drives på et kommercielt grundlag af lufthavnsoperatøren Altenburg-Nobitz lufthavn. Da lufthavnsoperatøren vil opkræve afgifter af brugerne for anvendelsen af denne infrastruktur, kan sidstnævnte udnyttes kommercielt. Heraf følger, at den enhed, der udnytter denne infrastruktur, udgør en virksomhed i medfør af artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Offentligt myndighedsområde

(172) Ikke alle lufthavnsoperatørens aktiviteter har nødvendigvis økonomisk karakter ([66]). Domstolen ([67]) fastslog, at virksomhed, som normalt henhører under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed, ikke er af økonomisk karakter og ikke er omfattet af statsstøttereglernes anvendelsesområde. Aktiviteter af denne art omfatter eksempelvis sikkerhed, styring af lufttrafikken, politi, told osv. Finansieringen af disse aktiviteter skal begrænses strengt til en kompensation for de opståede omkostninger, og en anvendelse heraf til finansiering af andre økonomiske aktiviteter er ikke tilladt ([68]).

(173) Derfor udgør finansieringen af de aktiviteter, der henhører under det offentlige myndighedsområde, eller med disse aktiviteter direkte sammenhængende infrastruktur, generelt ikke statsstøtte ([69]). I en lufthavn anses aktiviteter som f.eks. styring af lufttrafikken, politiarbejde, toldbehandling, brandberedskab, aktiviteter, der er nødvendige for at sikre den civile luftfart mod ulovlige handlinger, og investeringer i nødvendig infrastruktur og nødvendigt udstyr til at udføre disse aktiviteter sædvanligvis for at være af ikke-økonomisk karakter ([70]).

(174) Imidlertid må offentlig finansiering af ikke-økonomiske aktiviteter, der nødvendigvis har tæt sammenhæng med udøvelsen af en økonomisk aktivitet, ikke føre til uberettiget forskelsbehandling af flyselskaber og lufthavnsoperatører. Det følger af gældende retspraksis, at der gives en fordel, når offentlige myndigheder fritager virksomheder for omkostninger, der knytter sig til deres økonomiske aktiviteter ([71]). Hvis det derfor i et givet retssystem er almindeligt, at flyselskaber eller lufthavnsoperatører afholder omkostningerne til bestemte tjenester, mens nogle flyselskaber eller lufthavnsoperatører, der leverer de samme tjenester på vegne af de samme offentlige myndigheder ikke skal afholde disse omkostninger, kan sidstnævnte opnå en fordel, selvom disse tjenester i sig selv anses for at være af ikke-økonomisk karakter. Hvis det altså i et bestemt sæt retsregler er normalt, af luftfartsselskaber eller lufthavnsoperatører bærer omkostningerne til bestemte tjenester. Derfor er det nødvendigt med en analyse af den gældende juridiske ramme for lufthavnsoperatøren for at vurdere, hvorvidt lufthavnsoperatørerne eller flyselskaberne under den pågældende juridiske ramme skal dække omkostningerne ved leveringen af visse aktiviteter, der i sig selv kan være ikke-økonomiske, men som hænger sammen med udøvelsen af deres økonomiske aktiviteter.

(175) Tyskland bemærker, at de offentlige tilskud til infrastrukturinvesteringer, der nævnes i betragtning 71, udelukkende er forbundet med ikke-økonomiske aktiviteter. Tyskland henregner sikkerhedsinvesteringer og investeringer vedrørende den offentlige sikkerhed og luftfartssikkerhed til disse ikke-økonomiske aktiviteter. Tyskland henviser navnlig til, at sikkerheds- og politimæssige opgaver, brandbeskyttelsesforanstaltninger, offentlig sikkerhed og driftssikkerhed, vejrtjenester og styring af lufttrafikken er en del af det offentlige myndighedsområde.

(176) Den relevante juridiske ramme i Tyskland bestemmes navnlig af § 8 i Luftsicherheitsgesetz (lov om luftfartssikkerhed), der regulerer lufthavnenes kontrolforanstaltninger, samt § 27, litra c), nr. 2, i Luftverkehrsgesetz (lov om lufttrafik), der regulerer foranstaltninger til sikring af arbejdsbeskyttelse, styring af lufttrafikken og luftfartssikkerhed.

(177) Kommissionen er af den opfattelse, at foranstaltninger i henhold til § 8 i Luftsicherheitsgesetz, foranstaltninger i henhold § 27, litra c), nr. 2, i Luftverkehrsgesetz, vejrtjeneste og brandvæsen principielt kan betragtes som aktiviteter, der henhører under det offentlige myndighedsområde.

([66]) Sag C-364/92, SAT Fluggesellschaft mod Eurocontrol, Sml. 1994 I, s. 43.
([67]) Kommissionens beslutning N 309/02 af 19.3.2003, Sikkerhedsforanstaltninger for luftfarten — kompensation for omkostninger som følge af terroristangrebene den 11. september 2001 (EUT C 148 af 25.6.2003, s. 7).
([68]) Sag C-343/95, Calì & Figli Srl mod Servizi ecologici porto di Genova, Sml. 1997 I, s. 1547. Kommissionens beslutning N 309/02 af 19.3.2003; Kommissionens beslutning af 16.10.2002, N 438/02 — Støtte til havnemyndigheder for udøvelse af offentlig myndighed. (EFT C 284 af 21.11.2002, s. 2)
([69]) Kommissionens beslutning N 309/02 af 19.3.2003.
([70]) Jf. navnlig sag C-364/92, SAT/Eurocontrol, Sml. 1994 I, s. 43, præmis 30 og sag C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati mod Kommissionen, Sml. 2009 I, s. 2207, præmis 71.
([71]) Jf. bl.a. sag C-172/03, Wolfgang Heiser mod Finanzamt Innsbruck, Sml. 2005 I, s. 1627, præmis 36 og den citerede retspraksis.

(178) Når det imidlertid handler om foranstaltninger, som alene vedrører driftssikkerheden, er det Kommissionens holdning, at sikringen af en sikker drift i lufthavnen udgør en helt normal bestanddel af den økonomiske aktivitet i forbindelse med at drive en lufthavn ([72]). Med forbehold for en detaljeret kontrol af de enkelte aktiviteter og omkostninger fastslår Kommissionen, at konkrete foranstaltninger med det formål at sikre en sikker drift af lufthavnen ikke udgør aktiviteter, som hører under det offentlige myndighedsområde. Enhver virksomhed, som ønsker at drive en lufthavn, skal sikre anlæggenes sikkerhed, f.eks. for så vidt angår start- og landingsbane og forpladser.

(179) For så vidt angår brandbeskyttelsen, bemærker Kommissionen, at dækningen af omkostninger til brandvæsenet er et regionalt ansvar, og disse omkostninger dækkes normalt af de relevante regionale myndigheder. Dækningen af disse omkostninger er begrænset til det, der er nødvendigt for at dække omkostningerne.

(180) Med hensyn til styring af lufttrafikken og lufttrafikkontrolforanstaltninger fastsætter § 27, litra d), i Luftverkehrsgesetz, at de omkostninger, der er forbundet med foranstaltningerne i henhold til § 27, litra c), i Luftverkehrsgesetz dækkes af staten i en række bestemte lufthavne. Lufthavne er berettiget til omkostningsdækning som »anerkendte lufthavne« i henhold til § 27, litra d), i Luftverkehrsgesetz, hvis forbundstransportministeriet har anerkendt, at foranstaltningerne er nødvendige af hensyn til sikkerheden og transportpolitiske interesser ([73]). Tyske lufthavne, som ikke er blevet anerkendt, er ikke berettiget til omkostningsdækning i henhold til § 27, litra d), i Luftverkehrsgesetz og skal derfor i princippet selv afholde omkostningerne i forbindelse med foranstaltningerne i § 27, litra c), i Luftverkehrsgesetz. Disse omkostninger er normalt forbundet med driften af lufthavnene. Eftersom nogle lufthavne skal afholde disse omkostninger selv, mens andre lufthavne ikke skal, kunne sidstnævnte få en fordel, selv om kontrol- og luftfartssikkerhedsforanstaltninger kan betragtes som ikke-økonomiske. Kommissionen bemærker, at AOC ikke hører til blandt de lufthavne, der henhører under § 27, litra d), i den nævnte lov, og fastslår, at de investeringer, der er forbundet med luftfartstjenester og lufttrafikkontrolforanstaltninger, ikke kan komme i betragtning som omkostninger under det offentlige myndighedsområde.

(181) Hvad angår foranstaltninger i henhold til § 8 i Luftsicherheitsgesetz, fremgår det, at Tyskland tilsyneladende finder, at alle omkostninger i forbindelse med de deri foreskrevne foranstaltninger kan afholdes af de relevante offentlige myndigheder. Kommissionen bemærker imidlertid, at det i henhold til § 8, stk. 3, i Luftsicherheitsgesetz kun er omkostninger til anlæg og vedligeholdelse af de nødvendige områder og lokaler til gennemførelse af aktiviteterne, jf. § 5 i Luftsicherheitsgesetz, der kan dækkes. Alle øvrige omkostninger skal afholdes af lufthavnsoperatøren. I det omfang offentlig finansiering ydet til Altenburg-Nobitz lufthavn har fritaget den pågældende virksomhed for omkostninger, den skulle afholde i henhold til § 8, stk. 3, i Luftsicherheitsgesetz, er den offentlige finansiering underlagt EU's statsstøttekontrol.

(182) Afslutningsvis accepterer Kommissionen i betragtning af de i perioden 2000-2011 aktiverede infrastrukturinvesteringer og opståede driftsomkostninger, at omkostninger, der er direkte forbundet med tilrådighedsstillelsen af vejrtjenester, kan betragtes som omkostninger under det offentlige myndighedsområde, for så vidt som dækningen af disse omkostninger er strengt begrænset til det, der er nødvendigt for at forfølge disse aktiviteter. For så vidt angår investeringerne og driftsomkostningerne i forbindelse med de i henhold til § 8 i Luftsicherheitsgesetz trufne foranstaltninger, mener Kommissionen, at kun de omkostninger, for hvilke lufthavnsoperatøren har et godtgørelseskrav i medfør af § 8, stk. 3, i Luftsicherheitsgesetz, kan komme i betragtning som omkostninger under det offentlige myndighedsområde.

(183) Med hensyn til de investeringer, der er forbundet med luftfartstjenester og lufttrafikkontrolforanstaltninger i henhold til § 27, litra c), nr. 2, i Luftverkehrsgesetz, fastslår Kommissionen under hensyntagen til, at AOC ikke er blandt de lufthavne, der henhører under § 27, litra d), i denne lov, at investeringer og driftsomkostninger i forbindelse med luftfartstjenester og lufttrafikkontrolforanstaltninger ikke kan betragtes som omkostninger under det offentlige myndighedsområde. Endelig kommer investeringer og driftsomkostninger i relation til sikringen af lufthavnens driftssikkerhed ikke i betragtning som omkostninger under det offentlige myndighedsområde. Dette betyder navnlig, at investeringer i moderniseringen og udvidelsen af start- og landingsbanen samt installationen af lufthavnsbelysning osv. ikke kan siges at henhøre under det offentlige myndighedsområde.

([72]) Kommissionens afgørelse af 20.2.2014 i statsstøttesag SA.35847 (2012/N) — Den Tjekkiske Republik — Ostrava Lufthavn, endnu ikke offentliggjort i EUT, betragtning 16).

([73]) § 27, litra d), nr. 1, i Luftverkehrsgesetz: »Flugsicherungsdienste und die dazu erforderlichen flugsicherungstechnischen Einrichtungen werden an den Flugplätzen vorgehalten, bei denen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung einen Bedarf aus Gründen der Sicherheit und aus verkehrspolitischen Interessen anerkennt«.

(184) Uanset om disse omkostninger rent juridisk anses for at høre under det offentlige myndighedsområde eller ej, blev det påvist, at disse omkostninger skal bæres af lufthavnsoperatøren i henhold til den gældende juridiske ramme. Hvis staten altså betalte disse omkostninger, ville lufthavnsoperatøren blive fritaget for omkostninger, som denne normalt skulle have båret.

(185) Kommissionen mener derfor, at de offentlige midler, der er ydet til Altenburg-Nobitz lufthavn til finansieringen af infrastrukturinvesteringer og driftstab, fritager virksomheden for omkostninger, der knytter sig til dennes økonomiske aktivitet. Undtaget herfra er de omkostninger under det offentlige myndighedsområde, der er nævnt i betragtning 182 og 183. Den i tabel 7 angivne finansiering fra delstaten Thüringen til dækning af styring af lufttrafikken og lufthavnskontroltjenester kan derfor i modsætning til Tysklands opfattelse ikke anses for at være ydet til aktiviteter under det offentlige myndighedsområde. Ligeledes er der en del af de i tabel 3 angivne infrastrukturinvesteringer, som i modsætning til Tysklands opfattelse ikke hører ind under det offentlige myndighedsområde. Dette gælder navnlig for moderniseringen og udvidelsen af start- og landingsbanen.

8.1.1. **Foranstaltning 1: Finansiering af infrastrukturinvesteringer i perioden 2000-2011**

Statsmidler og tilregnelse til staten

(186) Der er altid tale om statsstøtte, når staten selv eller et formidlende organ i henhold til de beføjelser, det har fået tillagt, indrømmer en fordel med statsmidler ([74]). For så vidt angår midler fra lokale myndigheder, finder artikel 107 i TEUF anvendelse ([75]).

(187) I den foreliggende sag finansieres de tilskud, der ydes til Altenburg-Nobitz lufthavn til dækning af infrastrukturinvesteringer, med offentlige organers budgetmidler, dvs. med midler fra enten offentlige selskabsdeltagere ([76]), delstaten Thüringen eller andre offentlige organer samt regionale og lokale myndigheder. Følgelig indeholder tilskuddene statsmidler og kan ligeledes tilregnes staten.

Økonomisk fordel

(188) I forbindelse med undersøgelsen af spørgsmålet om, hvorvidt en virksomhed gennem tildelingen af finansielle midler på præferencevilkår har opnået en økonomisk fordel, anvender Kommissionen kriteriet om »den markedsøkonomiske investor«. I henhold til dette princip bør kapital, som staten direkte eller indirekte indskyder i en virksomhed på vilkår, der svarer til normale markedsvilkår, ikke anses for statsstøtte ([77]).

(189) I denne sag skal Kommissionen vurdere, om vilkårene for de offentlige tilskud, der er ydet til Altenburg-Nobitz lufthavn, giver virksomheden en økonomisk fordel, som modtageren ikke ville have opnået under normale markedsvilkår.

(190) De offentlige tilskud til den her omhandlede foranstaltning blev ydet til Altenburg-Nobitz lufthavn »gratis«, uden renter eller tilbagebetalingsforpligtelser ([78]). Følgelig fritog de tilskud, som de tyske myndigheder ydede til infrastrukturinvesteringerne, virksomheden for den byrde, det ville have været helt selv at skulle finansiere infrastrukturen enten ved hjælp af banklån eller af egenkapitalen. Derfor gav disse tilskud lufthavnen en økonomisk fordel.

Selektivitet

(191) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, skal en foranstaltning for at kunne betegnes som statsstøtte begunstige *»visse (…) virksomheder eller visse produktioner«*. Kommissionen henviser til, at tilskuddene til infrastrukturinvesteringerne kun blev ydet til Altenburg-Nobitz lufthavn. Følgelig er der i forbindelse med disse tilskud tale om selektive foranstaltninger i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

([74]) Sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen (i det følgende benævnt: »Stardust Marine«), Sml. 2002 I, s. 4397.
([75]) Dom af 12.5.2011 i forenede sager T-267/08 og T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2011:209, præmis 108.
([76]) Jf. fodnote 10.
([77]) Meddelelse til medlemsstaterne fra Kommissionen om anvendelse af EØF-traktatens artikel 92 og 93 og af artikel 5 i Kommissionens direktiv 80/723/EØF på offentlige virksomheder i fremstillingssektoren (EFT C 307 af 13.11.1993, s. 3), nr. 11. Denne meddelelse vedrører fremstillingssektoren, men finder tilsvarende anvendelse på andre brancher. Jf. sag T-16/96 Cityflyer, Sml. 1998 II, s. 717, præmis 51.
([78]) Tilbagebetalinger fandt kun sted i visse tilfælde, hvor de pågældende offentlige tilskud ikke var blevet anvendt fuldt ud til den investering, som de var tiltænkt.

Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen

(192) Hvis den af en medlemsstat ydede støtte styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, der konkurrerer på det indre marked, må det antages, at sidstnævnte påvirkes negativt af den pågældende støtte. Efter gældende retspraksis ([79]) om hvorvidt en foranstaltning fordrejer konkurrencen, er det tilstrækkeligt, at støttemodtageren er i konkurrence med andre virksomheder på markeder, der er åbne over for konkurrence.

(193) Som nævnt udgør driften af en lufthavn en økonomisk aktivitet, og lufthavnene konkurrerer indbyrdes om at tiltrække passagerer og luftfartsselskaber. Altenburg-Nobitz lufthavn konkurrerer med andre virksomheder på et marked, som er åbent for konkurrence. Den modtagne økonomiske fordel styrker dens stilling i forhold til konkurrenterne på det europæiske marked for lufthavnstjenester.

(194) De her undersøgte offentlige finansielle midler fordrejer eller truer således med at fordreje konkurrencen. Desuden påvirker de samhandelen mellem medlemsstaterne.

Konklusion

(195) Af de nævnte årsager når Kommissionen til den konklusion, at de tilskud, der blev ydet af tyske regionale og kommunale myndigheder i tiden efter den 12. december 2000 til AOC's infrastrukturinvesteringer, udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

8.1.2. **Foranstaltning 2: Finansiering af driftstab i Altenburg-Nobitz lufthavn i perioden 2000-2011**

Statsmidler og tilregnelse til staten

(196) Der er altid tale om statsstøtte, når staten selv eller et formidlende organ i henhold til de beføjelser, det har fået tillagt, indrømmer en fordel med statsmidler ([80]). For så vidt angår midler fra lokale myndigheder, finder artikel 107 i TEUF anvendelse ([81]).

(197) I den foreliggende sag finansieres de tilskud, der ydes til Altenburg-Nobitz lufthavn til dækning af driftstab, med offentlige organers budgetmidler, dvs. med midler fra enten offentlige selskabsdeltagere ([82]), delstaten Thüringen eller andre offentlige organer samt regionale og lokale myndigheder. Følgelig indeholder tilskuddene statsmidler og kan ligeledes tilregnes staten.

Økonomisk fordel

(198) Enhver økonomisk fordel, som en virksomhed ikke kunne have opnået under normale markedsvilkår, dvs. uden statslig indgriben, udgør en fordel i den i artikel 107, stk. 1, i TEUF omhandlede forstand ([83]). Det er kun foranstaltningens indvirkning på virksomheden, der er relevant, ikke årsagen til eller formålet med statens indgriben ([84]). Hver gang en virksomheds finansielle situation forbedres som følge af statslig indgriben, er der tale om en fordel.

(199) Kommissionen minder endvidere om, at »den kapital, som staten direkte eller indirekte indskyder i en virksomhed på vilkår, der svarer til normale markedsvilkår, ikke kan anses for statsstøtte« ([85]). Med henblik på i det foreliggende tilfælde at kunne fastslå, hvorvidt den offentlige finansiering af Altenburg-Nobitz lufthavn giver virksomheden en fordel, som den ikke ville have opnået under normale markedsvilkår, skal Kommissionen sammenligne den adfærd, som blev udvist af de offentlige myndigheder, der ydede kapitalindskuddet, med den adfærd, som udvises af en markedsinvestor, som styres af udsigterne til udbytte på længere sigt ([86]).

([79]) Sag T-214/95, Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 717.
([80]) Sag C-482/99 Frankrig mod Kommissionen (i det følgende benævnt: »Stardust Marine«), Sml. 2002 I, s. 4397.
([81]) Se fodnote 76.
([82]) Jf. fodnote 10.
([83]) Sag C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) m.fl. mod La Poste m.fl., Sml. I, s. 3547, præmis 60 og sag C-342/96, Kongeriget Spanien mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1999 I, s. 2459, præmis 41.
([84]) Sag 173/73 Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1974, s. 709, præmis 13.
([85]) Dom i Stardust Marine, præmis 69.
([86]) Sag C-305/89 Italien mod Kommissionen (»Alfa Romeo«), Sml. 1991 I, s. 1603, præmis 23; sag T-296/97 Alitalia mod Kommissionen, Sml. 2000 II, s. 3871, præmis 84.

(200) Tyskland fremfører, at virkningen af de pågældende offentlige tilskud bør vurderes under hensyntagen til de samlede økonomiske fordele for regionen, og at hovedaktionæren i Altenburg-Nobitz lufthavn, dvs. Landkreis Altenburger Land, følgelig handlede som privat investor under normale markedsvilkår. Hvis man tager hensyn til fordelene for regionen, så var fordelen for Landkreis Altenburger Land ifølge Tyskland større end de ydede tilskud. Tyskland anerkender endda, at selskabsdeltagernes kapitalindskud vil kunne betegnes som »direkte tilskud« ([87]) til lufthavnen. Ved en vurdering i henhold til markedsinvestorprincippet kan der imidlertid ikke tages hensyn til de mulige fordele for regionen. I den forbindelse spiller det ikke nogen rolle, hvis det skulle have positive virkninger på økonomien i den region, hvor lufthavnen ligger, da Domstolen har gjort det klart, at det relevante spørgsmål i forbindelse med anvendelse af princippet om den markedsøkonomiske aktør er, om »en privat virksomhed ud fra udsigterne til rentabel drift under lignende omstændigheder ville have foretaget en sådan kapitalforhøjelse, idet der herved skal ses bort fra ethvert socialt, politisk eller regionalt hensyn til den pågældende sektor« ([88]).

(201) I den foreliggende statsstøttesag fik Altenburg-Nobitz lufthavn ydet offentlige midler »gratis«, uden renter eller tilbagebetalingsforpligtelser. Offentlige organer ydede lufthavnsoperatøren midler uden at kræve en modydelse og fritog følgelig denne for den byrde at skulle finansiere sig selv ved hjælp af banklån eller egenkapital.

(202) Selskabsdeltagernes årlige kapitaltilførsler tjente til dækning af de årlige tab i Altenburg-Nobitz lufthavn. I sidste ende tjente de årlige kapitaltilførsler altså til dækning af en del af lufthavnens normale driftsomkostninger og lettede derfor virksomheden for en økonomisk byrde, som den normalt selv skulle have båret. Tyskland har ikke oplyst, hvorfor en markedsøkonomisk investor skulle ville vælge at tilføre kapital til en virksomhed, som til stadighed genererer tab.

(203) På grundlag af ovenstående redegørelse er det Kommissionens opfattelse, at en markedsøkonomisk aktør ikke ville have valgt at dække de voksende tab i Altenburg-Nobitz lufthavn år efter år. Derfor fritog de tilskud, der blev ydet af de tyske regionale myndigheder og offentlige organer til driftstabene, Altenburg-Nobitz lufthavn for denne byrde ved at dække samtlige egne driftstab og gav den en økonomisk fordel, som den ikke kunne have opnået under normale markedsvilkår.

Selektivitet

(204) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, skal en foranstaltning for at kunne betegnes som statsstøtte begunstige »visse (…) virksomheder eller visse produktioner«. Kommissionen henviser til, at tilskuddene til driftstabene kun blev ydet til Altenburg-Nobitz lufthavn. Følgelig er der i forbindelse med disse tilskud tale om selektive foranstaltninger i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Konkurrenceforvridning og påvirkning af samhandelen

(205) Hvis støtte ydet af en medlemsstat styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, der konkurrerer på det indre marked, må det antages, at sidstnævnte påvirkes negativt af den pågældende støtte. Efter gældende retspraksis ([89]) om hvorvidt en foranstaltning fordrejer konkurrencen, er det tilstrækkeligt, at støttemodtageren er i konkurrence med andre virksomheder på markeder, der er åbne over for konkurrence.

(206) Som nævnt udgør driften af en lufthavn en økonomisk aktivitet, og lufthavnene konkurrerer indbyrdes om at tiltrække passagerer og luftfartsselskaber. Altenburg-Nobitz lufthavn konkurrerer derfor med andre virksomheder på et marked, som er åbent for konkurrence. Den økonomiske fordel, som virksomheden opnår, styrker dens position i forhold til dens konkurrenter på det europæiske marked for lufthavnstjenester.

(207) De her undersøgte offentlige finansielle midler fordrejer eller truer således med at fordreje konkurrencen. Desuden påvirker de samhandelen mellem medlemsstaterne.

Konklusion

(208) På denne baggrund konkluderer Kommissionen, at de tilskud, der efter den 12. december 2000 blev ydet af tyske regionale myndigheder og offentlige organer til dækning af driftstabene i Altenburg-Nobitz lufthavn, udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

([87]) »Direkte tilskud« — jf. de tyske myndigheders meddelelse af 30. marts 2012.
([88]) Sag 40/85, Belgien mod Kommissionen, Sml. 1986 I, s. 2321.
([89]) Se fodnote 80.

8.1.3. **Foranstaltning 3: Lufthavnsafgifter og betalinger til Ryanair i forbindelse med aftalerne om lufthavnstjenester og markedsføring**

(209) Kommissionen ser i undersøgelsen bort fra den sidste markedsføringsaftale, der blev indgået den 21. september 2010 med AMS, og »tillægsaftalen«, fordi finansieringen heraf blev ydet af private regionale virksomheder, som havde forpligtet sig til at bevare Ryanairs aktiviteter i lufthavnen ([90]).

Begrebet virksomhed og økonomisk aktivitet

(210) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF gælder statsstøttereglerne kun, hvis modtageren er en »virksomhed«. Den Europæiske Unions Domstol har i sin faste retspraksis defineret virksomheder som enheder, der udøver økonomisk aktivitet, uanset deres retlige form, ejerskab eller finansieringsmåde ([91]). Enhver aktivitet, der består i at udbyde varer eller tjenester på et givet marked, betragtes som en økonomisk aktivitet ([92]).

(211) Ryanair tilbyder passagerruteflyvning på markedet. Selskabet udøver derfor entydigt en økonomisk aktivitet.

(212) AMS er et datterselskab, der kontrolleres 100 % af Ryanair. I overensstemmelse hermed kan det forventes, at Ryanair havde en afgørende indflydelse på AMS' adfærd. Derudover blev markedsføringsaftalerne fra 2008 og 2010 underskrevet på vegne af AMS af Eddie Wilson, som på daværende tidspunkt havde en direktørstilling i AMS og samtidig en direktørstilling i Ryanair. ([93]) I præamblerne til de her omhandlede markedsføringsaftaler hedder det, at »AMS har eneret til at udbyde markedsføringstjenester på rejsewebstedet www.ryanair.com, som er webstedet for det irske lavprisselskab Ryanair«. Med henblik på anvendelsen af statsstøttereglerne betragtes AMS og Ryanair i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF som én virksomhed.

Statsmidler

(213) Der er altid tale om statsstøtte, når staten selv eller et formidlende organ i henhold til de beføjelser, det har fået tillagt, indrømmer en fordel med statsmidler ([94]). For så vidt angår midler fra lokale myndigheder, finder artikel 107 i TEUF anvendelse ([95]).

(214) I den foreliggende sag udøvede staten på alle væsentlige tidspunkter den direkte eller indirekte kontrol over de i denne sag omhandlede midler. Siden det tidspunkt, hvor Altenburg-Nobitz lufthavn optog forretningsmæssige forbindelser med Ryanair, har aktiemajoriteten i selskabet været ejet af offentlige selskabsdeltagere. I øjeblikket er selskabet fuldt ud ejet af offentlige selskabsdeltagere: alle selskabsdeltagere er enten offentlige myndigheder eller er 100 % ejet af det offentlige, og selskabet ejer selv 32 % af aktierne.

(215) Følgelig mener Kommissionen, at samtlige midler i Altenburg-Nobitz lufthavn skal betragtes som statslige midler.

Tilregnelse til staten

(216) Domstolen har fastslået, at selv om staten er i stand til at kontrollere en offentlig virksomhed og udøve en dominerende indflydelse på dennes drift, kan det ikke automatisk antages, at den faktisk udøver denne kontrol i et konkret tilfælde En offentlig virksomhed kan handle mere eller mindre uafhængigt alt efter graden af den autonomi, staten giver den. Alene den kendsgerning, at en offentlig virksomhed er under statslig kontrol, er derfor ikke tilstrækkeligt til at tilregne staten denne virksomheds foranstaltninger såsom den aftale af 3. marts 2003 mellem Altenburg-Nobitz lufthavn og Ryanair samt de efterfølgende markedsføringsaftaler ([96]).

([90]) Se betragtning 105.
([91]) Se Kommissionens meddelelse om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4), afsnit 2.1, og dertil knyttet retspraksis, navnlig de forenede sager C-180/98-C-184/98, Pavlov m.fl., Sml. 2000 I, s. 6451.
([92]) Sag 118/85 Kommissionen mod Italien, Sml. 1987, s. 2599, præmis 7; sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. 1998 I, s. 3851, præmis 36; Pavlov m.fl., præmis 75.
([93]) Se http://corporate.ryanair.com/investors/biographies/, tilgået den 23. juni 2014.
([94]) Se fodnote 81.
([95]) Se fodnote 76.
([96]) Dom i Stardust Marine, præmis 52 og 57.

(217) Ifølge Domstolen kan følgende mulige indikatorer være relevante for spørgsmålet om tilregnelse til staten ([97]):

a) det forhold, at den pågældende virksomhed ikke kunne træffe den anfægtede beslutning uden at tage hensyn til myndighedernes krav

b) det forhold, at virksomheden skulle overholde afgørelser truffet af offentlige myndigheder

c) den offentlige virksomheds integration i den offentlige forvaltnings strukturer

d) arten af den offentlige virksomheds aktiviteter og udøvelsen af disse på markedet på samme konkurrencebetingelser som for private operatører

e) virksomhedens juridiske status

f) intensiteten af de offentlige myndigheders tilsyn med ledelsen af virksomheden

g) enhver anden omstændighed, som i det konkrete tilfælde viser, at de offentlige myndigheder er impliceret i vedtagelsen af en foranstaltning, eller den manglende sandsynlighed for, at de ikke var involveret, når endvidere henses til foranstaltningens rækkevidde, indhold eller hermed forbundne betingelser.

(218) Tyskland anfører, at ministeriet for byggeri og transport i delstaten Thüringen ikke havde nogen indflydelsesret ved indgåelsen af aftalerne med henholdsvis Ryanair og AMS. Ifølge Tyskland deltog det relevante ministerium samt regeringen i delstaten Thüringen kun i beslutningsprocessen vedrørende infrastrukturinvesteringerne i lufthavnen. Tyskland afviser Kommissionens argumenter vedrørende den tilsynsfunktion, der var overdraget til ministeriet for byggeri og transport i delstaten Thüringen, og dermed den formodede tilregnelse af den omhandlede foranstaltning til staten.

(219) Tyskland afviser også Kommissionens argumenter om, at fastsættelsen af lufthavnsafgifter skal godkendes af tilsynsmyndigheden, inden de træder i kraft i henhold til Luftverkehrsgesetz, dvs. § 43 a i Luftverkehrszulassungsordnung. Ifølge Tyskland kunne Altenburg-Nobitz lufthavn også træffe beslutning om lufthavnsafgifterne uden en tilladelse fra tilsynsmyndigheden, fordi tilsynsmyndigheden kun skal kontrollere, at afgifterne ikke overstiger en bestemt grænse.

(220) I august 2010 førte handelskammeret i Gera, som er en offentlig institution, en kampagne for videreførelse af lavpriskonceptet i AOC og opfordrede på det kraftigste regeringen i delstaten Thüringen til at indlede forhandlinger med Ryanair om destinationer og markedsføringsforanstaltninger ([98]). Dette understøtter ifølge Tyskland den konklusion, at man har handlet i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, idet bevarelsen og understøttelsen af Ryanairs ruter var berettiget ud fra et økonomisk synspunkt.

(221) Kommissionen mener imidlertid, at de kompetente ministerier i delstaten Thüringen var involveret i indgåelsen af aftalerne med Ryanair. Inden Altenburg-Nobitz lufthavn indgik kontrakten om lufthavnstjenester med Ryanair, deltog delstaten Thüringen tilsyneladende i forhandlingerne. Det fremgår af en presseartikel, at forhandlingerne trak i langdrag, fordi ministerierne i delstaten Thüringen forsøgte at blokere kontrakten ([99]). Samtidig påstod Thüringens økonomiminister Schuster, at delstaten kan give tilladelse til de nødvendige foranstaltninger. Han er citeret for at have sagt, at i det tilfælde, hvor Ryanair har behov for en længere start- og landingsbane, vil denne

([97]) Ibid.

([98]) http://www.altenburg-tourismus.de/reiseveranstalter/pressemitteilungen.htm, *Osterländer Volkszeitung* af 24.8.2010, s. 13: »Han opfordrede derfor delstatsregeringen til omgående at forhandle med Ryanair om etableringen af tre-fem ruteflyforbindelser og parallelt hermed foretage turistfremmetiltag i mållandene«.

([99]) *Dresdner Neue Nachrichten* af 5.3.2003: »Den regionale lufthavn Altenburg-Nobitz var i de forgangne år blevet moderniseret med adskillige millioner euro i støttemidler og havde til stadighed arbejdet for etableringen af et lavprisselskab. Der var blevet ført forhandlinger med Ryanair igennem mange måneder. Den sidste hindring viste sig at være den henholdende modstand fra ministerier i Erfurt, som forsøgte at blokere for Ryanairs etablering i lufthavnen«.

udvidelse også blive gennemført. I artiklen fremhæves det ligeledes, at Ryanairs start af flyvninger i AOC ville kunne betyde faldende passagertal i Dresden lufthavn og Leipzig-Halle lufthavn ([100]).

(222) Ministeriet for byggeri og transport i delstaten Thüringen er tilsynsmyndighed for Altenburg-Nobitz lufthavn. Derudover er det i henhold til Luftverkehrsgesetz, dvs. § 43 i Luftverkehrszulassungsordnung, påkrævet med en tilladelse fra tilsynsmyndigheden i forbindelse med fastsættelsen af lufthavnsafgifter.inden ikrafttræden heraf. Ifølge AOC's afgiftsordning af 18. september 2006 kræves der også en underskrift fra en repræsentant for ministeriet for byggeri og transport.

(223) Deltagelsen af ministerierne på politisk niveau fremgår også af debatten i landdagen i delstaten Thüringen. Her blev der ifølge et udførligt referat af debatten ikke kun drøftet faglige spørgsmål, men også lufthavnens generelle økonomiske rentabilitet ([101]).

(224) Markedsføringsaftalerne med Ryanair blev desuden drøftet på amtrådsniveau. Ifølge en presseartikel godkendte amtsrådet udbetalingen af 670 000 EUR til markedsføringsforanstaltninger i forbindelse med Ryanairs etablering af en ny flyforbindelse ([102]). Formanden for amtsrådet er citeret for at have sagt, at ruteflyvningerne ville være blevet indstillet uden markedsføringsbetalingerne.

(225) Endelig bemærker Kommissionen, at den omstændighed, at handelskammeret i Gera — en offentligretlig selvstyrende myndighed — havde deltaget i indgåelsen af Ryanair-aftalerne, bekræfter udøvelsen af offentlig indflydelse på beslutningsprocessen i forbindelse med disse aftaler.

(226) Hvis man afslutningsvis betragter tilsynet fra ministeriet for byggeri og transport i delstaten Thüringen, ministeriernes deltagelse på politisk niveau, de forskellige debatter i delstaten Thüringens landdag og offentlige institutioners deltagelse, ser det ud til, at offentlige organer var i stand til at kontrollere aktiviteterne i Altenburg-Nobitz lufthavn. Desuden var de tilsyneladende involveret i vigtige beslutninger vedrørende den økonomiske anvendelse af lufthavnen. Navnlig da lufthavnen kæmpede med problemer, var offentlige myndigheder involveret i drøftelserne om lufthavnens fremtid. På politisk niveau fandt der omstridte debatter sted i delstaten Thüringen. Regeringsskiftet på delstatsplan bidrog i 2010 til omstillingen af lufthavnen og indstillingen af lavpristrafikken her ([103]).

(227) Kommissionen er således af den opfattelse, at den beslutning om gennemførelse af aftalen af 3. marts 2003 og markedsføringsaftalen af 7. april 2003, der blev indgået mellem Altenburg-Nobitz lufthavn og Ryanair, samt de efterfølgende mellem Altenburg-Nobitz lufthavn og AMS indgåede markedsføringsaftaler kan tilregnes offentlige myndigheder.

([100]) http://www.radio-lotte.de/nachricht/14036: »Med millioninvesteringer vil Thüringen bringe det irske lavprisselskab Ryanair til at benytte lufthavnen Altenburg-Nobitz. Ifølge »Leipziger Volkszeitung« er der ca. 28 mio. EUR til rådighed herfor fra et særligt infrastrukturprogram. Thüringens økonomiminister Schuster sagde, at man er tilstrækkelig fleksibel med hensyn til at bevilge nødvendige foranstaltninger allerede i indeværende år. Hvis Ryanair eksempelvis havde brug for en længere start- og landingsbane, ville denne udvidelse blive gennemført. Hvis Ryanair beslutter sig for Altenburg-Nobitz, ville Dresden og Leipzig/Halle være truet af en yderligere tilbagegang i passagertallet. Den tidligere militærlufthavn ligger geografisk i midten. Dresden lufthavn har i indeværende år indtil videre haft et minus på omkring 15 procent og Leipzig/Halle omkring 12 procent«.

([101]) Landdagen i Thüringen, 4. valgperiode, mødereferat 4/11, den 28. januar 2005, 11. møde, fredag den 28. januar 2005, »Perspektiven des Flughafens Altenburg-Nobitz«, s. 1097.

([102]) http://www.neues-deutschland.de/artikel/161087.ein-flughafen-an-jeder-muelltonne.html: »Tidligere havde amtsrådet besluttet at yde markedsføringstilskud på 670 000 EUR til det irske lavprisselskab Ryanair til etableringen af en yderligere forbindelse. Formanden for amtsrådet og bestyrelsesformand i operatørselskabet Flugplatz Altenburg-Nobitz GmbH begrundede beslutningen om en økonomisk saltvandsindsprøjtning med det forhold, at »uden denne beslutning ville ruteflyvningen reelt være et afsluttet kapitel, og lufthavnen ville følgelig have mistet sin betydning«. Efter planen suppleres de hidtidige forbindelser til og fra Stansted (London), Edinburgh (Skotland) og Girona (Barcelona) fra marts 2010 af en forbindelse til Alicante med to ugentlige afgange«.

([103]) Se betragtning 32 litra d).

Økonomisk fordel

(228) For at fastslå, om henholdsvis Ryanair eller AMS fik en fordel af aftalerne om lufthavnstjenester og markedsføring, skal Kommissionen vurdere, om en lufthavn, der handler under normale markedsøkonomiske vilkår, og som styres af udsigterne til udbytte på længere sigt, under lignende omstændigheder havde indgået de samme eller lignende handelsaftaler som Altenburg-Nobitz lufthavn. Det kan normalt udelukkes, at der foreligger en fordel, hvis a) den pris, der opkræves for lufthavnsydelserne, svarer til markedsprisen, eller b) det kan dokumenteres med en forhåndsanalyse, at aftalerne med luftfartsselskabet bidrager til gradvist at øge lufthavnens rentabilitet og er en del af lufthavnens overordnede strategi, som forventes at gøre den rentabel på lang sigt.

(229) I overensstemmelse med Charleroi-dommen ([104]) skal Kommissionen i sin vurdering af de omhandlede foranstaltninger tage hensyn til samtlige relevante karakteristika ved foranstaltningerne samt deres kontekst. Med andre ord skal Kommissionen vurdere aftalernes forventede konsekvenser for AOC under hensyntagen til alle relevante karakteristika i forbindelse med de pågældende foranstaltninger.

(230) I sagen Stardust Marine fastslog Domstolen, at »… der ved bedømmelsen af, om en stat har iagttaget en handlemåde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsøkonomiske vilkår, og af, om statens handlemåde er økonomisk rationel, skal foretages en vurdering af situationen, som den var på det tidspunkt, da de finansielle støtteforanstaltninger blev truffet, og at der ikke må tages hensyn til omstændighederne, som de har udviklet sig sidenhen« ([105]).

(231) Med henblik på at kunne anvende den markedsøkonomiske investortest skal Kommissionen foretage en vurdering af situationen, som den var på det tidspunkt, da aftalerne mellem AOC og Ryanair eller AMS blev indgået, dvs. 2003 for aftalen om lufthavnstjenester og den første markedsføringsaftale, 2008 for den anden markedsføringsaftale og 2010 for den tredje aftale. Endvidere skal Kommissionen i sin vurdering lægge de oplysninger og antagelser til grund, som var til rådighed for lufthavnen på det tidspunkt, hvor aftalerne blev underskrevet.

Markedsprisanalyse

(232) Kommissionen skal fastslå, om de prisvilkår, som Altenburg-Nobitz lufthavn anvendte over for henholdsvis Ryanair og AMS, svarer til markedsprisen. Med hensyn hertil hævder Tyskland, at den aftale om lufthavnstjenester, der blev indgået den 3. marts 2003 mellem AOC og Ryanair, er i overensstemmelse med markedsvilkårene, og at de for Ryanair gældende lufthavnsafgifter er i overensstemmelse med de afgifter, der er fastsat i den i afsnit 3.4.1 omhandlede lufthavnsafgiftsordning. Afgiftsregulativerne gælder for alle luftfartsselskaber, som potentielt flyver til eller fra lufthavnen. Den kendsgerning, at Ryanair i perioden 2003-2011 var det eneste aktive selskab i Altenburg Nobitz lufthavn, er efter Kommissionens opfattelse irrelevant.

(233) Tyskland mener, at de aftaler om markedsføringstjenester, der blev indgået med Ryanair og AMS, skal betragtes særskilt. Kommissionen henviser imidlertid til, at AMS er et 100 % ejet datterselskab af Ryanair. Derfor finder Kommissionen, at begge typer aftaler med Ryanair og AMS skal betragtes under ét. Hvad angår den mulige særskilte betragtning af Ryanair-aftalen om lufthavnstjenester og markedsføringsaftalen af 7. april 2003, nævnes det i selve markedsføringsaftalen, at der skal ske fradrag af succespræmien i forbindelse med beregningen af den nettoafgift, som Ryanair skal betale. I selve aftalen vælges der et nettoresultat af på den ene side de afgifter, som Ryanair skal betale for lufthavnstjenester, og på den anden side de markedsføringsgebyrer, som lufthavnen skal betale.

(234) For at fastslå, om det pågældende selskab betalte markedsprisen, skal Kommissionen tage hensyn til den samlede pris, som luftfartsselskabet betalte. Ryanair betalte i perioden 2003-2011, hvor selskabet befløj AOC, rent faktisk lufthavnsafgifter til Altenburg-Nobitz lufthavn og modtog af lufthavnen betalinger for markedsføringstjenester. Som det er nævnt i betragtning 49, opkræver AOC ifølge erklæring fra de tyske myndigheder en fast landingsafgift af Ryanair […]* pr. luftfartøj samt en passagerafgift på […]* pr. passager. Der synes ikke at være en særlig håndteringsafgift, idet de afgifter, som Ryanair betaler, er inkl. håndtering ([106]). Imidlertid reduceres disse afgifter med markedsførings-»succespræmien«, således at Ryanair i sidste ende kun betaler en fast afgift på […]* ([107]) pr. afrejsende passager. Ryanair får følgelig et nedslag i de officielle afgifter, der er fastsat i afgiftsordningen for AOC og beskrevet i afsnit 3.4.1.

([104]) Charleroi-dommen, præmis 59.
([105]) Stardust Marine-dommen, præmis 71.
([106]) Se betragtning 52.
([107]) For de første fem år og mindre end fire rotationer — se tabel 12.

(235) For at kunne fastslå, hvorvidt den pris, som en lufthavn opkræver af et luftfartsselskab svarer til markedsprisen, skal der fastsættes en passende referencestørrelse. Kommissionen tvivler dog stærkt på muligheden for i det konkrete tilfælde at fastlægge en passende referencestørrelse ved hjælp af benchmarking med henblik på at fastslå den virkelige markedspris for de tjenester, som henholdsvis Ryanair og AMS har leveret. Kommissionen mener under alle omstændigheder, at en benchmarking skal baseres på en sammenligning af lufthavnsafgifter — efter fradrag af tjenester, som en lufthavn yder til det pågældende luftfartsselskab (eksempelvis markedsføringsstøtte, rabatter eller andre incitamenter) — i et tilstrækkeligt stort antal egnede sammenligningslufthavne, der opererer på markedsøkonomiske vilkår. Da det er vanskeligt at finde sammenligningslufthavne i det foreliggende tilfælde, betragter Kommissionen en på forhånd gennemført inkrementel rentabilitetsanalyse som det mest afgørende kriterium for vurderingen af de aftaler, der er indgået mellem AOC og henholdsvis Ryanair og AMS.

Forhåndsanalyse til dokumentation af lufthavnens rentabilitet

(236) Kommissionen er af den opfattelse, at aftaler indgået mellem luftfartsselskaber og en lufthavn kan anses for at være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske princip, hvis de ud fra en forhåndsvurdering bidrager til gradvist at øge lufthavnens rentabilitet. Lufthavnen skal godtgøre, at den, når den indgår en aftale med et luftfartsselskab (f.eks. via en individuel aftale eller en omfattende ordning med lufthavnsafgifter) er i stand til at dække alle omkostninger hidrørende fra aftalen, i aftalens løbetid og få et rimeligt afkast ([108]) på grundlag af velfunderede udsigter på mellemlangt sigt ([109]), når aftalen udformes.

(237) Kommissionen tager derfor hensyn til alle forventede gradvist stigende omkostninger, der måtte opstå i forbindelse med luftfartsselskabets aktiviteter i lufthavnen ([110]). Gradvist stigende omkostninger kan omfatte alle typer udgifter eller investeringer, f.eks. gradvist stigende personale-, udstyrs- og investeringsomkostninger, som udløses af luftfartsselskabets tilstedeværelse i lufthavnen. Hvis lufthavnen f.eks. har behov for at udvide eller bygge en ny terminal eller andre faciliteter primært for at kunne opfylde et bestemt luftfartsselskabs behov, skal omkostningerne herved medtages i beregningen af meromkostningerne.

(238) Kommissionen vil lægge den oprindelige tidsplan i aftalen til grund for sin inkrementelle forhåndsanalyse, også selv om aftalen faktisk var ophørt før det oprindeligt fastlagte tidspunkt.

(239) Kommissionen vil basere sin rentabilitetsvurdering af alle fire aftaler, lufthavnen har indgået mellem og Ryanair og AMS, på tre inkrementelle analyser:

a) en inkrementel analyse af aftalen om lufthavnstjenester og markedsføringsaftalen, som begge blev indgået i 2003 med en løbetid på ti år

b) en inkrementel analyse med henblik på en samlet vurdering af aftalen om lufthavnstjenester fra 2003, markedsføringsaftalen fra 2003 og markedsføringsaftalen fra 2008, den med AMS indgåede markedsføringsaftale fra 2008 indførte faste betalinger for markedsføringstjenester, mens den med Ryanair indgåede markedsføringsaftale fra 2003 endnu ikke var i kraft

c) en inkrementel analyse med henblik på en samlet vurdering af aftalen om lufthavnstjenester fra 2003, markedsføringsaftalen fra 2003 og markedsføringsaftalen fra 2010, den med AMS indgåede markedsføringsaftale fra 2010 erstattede aftalen fra 2008 og indførte en engangsbetaling for markedsføringstjenester. Den markedsføringsaftale, der blev indgået med Ryanair i 2003, var fortsat gældende.

— Aftalerne om lufthavnstjenester og markedsføring fra 2003

(240) Kommissionen vil først ved hjælp af en forhåndsanalyse, som gennemføres på baggrund af, at der i begge aftaler var fastsat en løbetid på ti år, for perioden 2003-2013, vurdere, om den med Ryanair indgåede aftale om lufthavnstjenester af 3. marts 2003 og den med med Ryanair indgåede første markedsføringsaftale af 7. april 2003 bidrager til gradvist at øge lufthavnens rentabilitet.

([108]) Et rimeligt afkast er en normal forrentning af kapitalen, dvs. den forrentning, som en virksomhed typisk ville kræve for en investering med en lignende risiko. Forrentningen måles som et internt afkast af de forventede pengestrømme, som aftalen med luftfartsselskabet genererer.

([109]) Dette udelukker ikke forventninger om, at fremtidige økonomiske overskud i løbet af aftalernes løbetid vil udligne de tab, der er i begyndelsen.

([110]) Charleroi-dommen, præmis 59.

(241) Med henblik på en vurdering af de to Ryanair-aftalers bidrag til lufthavnens rentabilitet vil Kommissionen fastslå de gradvist stigende omkostninger og indtægter, som Altenburg-Nobitz lufthavn på baggrund af de tilgængelige oplysninger i forbindelse med sin optagelse af forretningsmæssige forbindelser med Ryanair i 2003 kunne tage udgangspunkt i. Til grund for sin vurdering lægger Kommissionen de data, som Tyskland fremsendte i form af en tabel, der var udarbejdet af lufthavnen og fremlagt på generalforsamlingen den 22. april 2003. Tabellen viser, at optagelsen af forretningsmæssige forbindelse med Ryanair ville resultere i årlige merindtægter på […]* ([111]).

(242) Til de gradvist stigende omkostninger hører:

a) omkostninger til markedsføringstjenester

b) direkte med Ryanair-aftalerne forbundne investeringsomkostninger

c) direkte som følge af Ryanair-aftalerne forårsagede gradvist stigende driftsomkostninger.

(243) Omkostningerne til markedsføringstjenesterne afspejler sig i overensstemmelse med markedsføringsaftalen fra 2003 i den nettoafgift, som Ryanair skal betale pr. afrejsende passager.

(244) Hvad de inkrementelle investeringsomkostninger angår, bemærker Kommissionen, at det i forbindelse med udvidelsen af start- og landingsbanen drejede sig om en forpligtelse, som AOC havde indgået i sin aftale med Ryanair. Selv om Tyskland hævder, at start- og landingsbanen ikke blev udvidet i det omfang, som det var fastsat i Ryanair-aftalen, bekræftes udvidelsen i årsberetningerne for Altenburg-Nobitz lufthavn for 2003 og 2004. Heri anføres, at det i forbindelse med Ryanair-aftalen om lufthavnstjenester blev nødvendigt med en udvidelse af start- og landingsbanen, således at Ryanair kunne drive virksomhed i lufthavnen. Derfor medtager Kommissionen udvidelsen af start- og landingsbanen i 2003 og 2004. Da Tyskland ikke opstillede nogen forhåndsprognose for de hermed forbundne omkostninger, tager Kommissionen hensyn til det effektive samlede beløb på 687 882 EUR ([112]) for begge udvidelser, hvoraf den første blev gennemført i 2003 og den anden i 2004 ([113]). Ifølge Tyskland blev start- og landingsbanen ikke udvidet i det omfang, som Ryanair krævede, men i mindre omfang. En sådan antagelse er gunstig for Ryanair.

(245) Hvad de direkte med Ryanair forbundne, gradvist stigende driftsomkostninger angår, tager Kommissionen hensyn til det af Tyskland i tabellen af 22. april 2003 fremsendte månedsbeløb på 12 137,50 EUR, som beløber sig til 145 650 EUR pr. år. Dette beløb indeksreguleres hvert år med 2 % (svarende til den forventede årlige inflation).

(246) Hvad angår de forventede gradvist stigende indtægter, tager Kommissionen hensyn til følgende indtægter:

a) luftfartsrelaterede indtægter: de forventede indtægter fra Ryanairs aktiviteter pr. afrejsende passager antages i de første frem år at beløbe sig til […]* og i de sidste fem år […]*. Disse beløb er fastlagt i markedsføringsaftalen af 7. april 2003 som den nettoafgift, Ryanair skal betale AOC for en til fire rotationer pr. afrejsende passager, og som omfatter samtlige afgifter ([114]). Kommissionen tager hensyn til en vægtet gennemsnitsafgift på […]* for 2008 ([115]).

b) Ikke-luftfartsrelaterede indtægter: For så vidt angår foreløbige ex ante-data vedrørende ikke-luftfartsrelaterede indtægter, har Tyskland ikke fremsendt nogen oplysninger ([116]). Kommissionen fastslår, at lufthavnen i sine forudsigelser af 22. april 2003 ikke tog højde for ikke-luftfartsrelaterede indtægter pr. passager. Tyskland stillede ex post-data til rådighed for Kommissionen vedrørende ikke-luftfartsrelaterede indtægter for perioden 2006-2011. Disse fremgår af tabel 16. I mangel af relevante forhåndsoplysninger lægger Kommissionen undtagelsesvis gennemsnitsværdien af de af Tyskland fremsendte data til grund. Denne værdi beløber sig til 1,50-2,00 […]* EUR pr. passager. Da denne gennemsnitsværdi beregnes for perioden 2006-2011, vil Kommissionen tage den i betragtning som referenceværdi for 2009. Denne gennemsnitsværdi indeksreguleres derefter med en sats på 2 % om året for at afspejle den forventede inflation. De nævnte 1,50-2,00 […]* EUR i ikke-luftfartsrelaterede indtægter vedrører både afrejsende og ankommende passagerer.

([111]) Se betragtning 99.
([112]) Se tabel 3 i betragtning 38.
([113]) Da Kommissionen ikke fik oplyst nogen opdeling mellem 2003 og 2004, går den ud fra, at der hvert år blev betalt halvdelen (187 882 EUR) med egne midler.
([114]) I 2003 blev der indgået aftale om en enkelt ruteflyforbindelse mellem London Stansted og Altenburg.
([115]) I aftalen indregnes for de første fem år et beløb på […]* med udløbsdato den 30. april 2008. Efterfølgende, for perioden fra den 1. maj 2008 til den 30. april 2013, stiger afgiften til […]*. Et vægtet gennemsnit giver […]* for hele 2008.
([116]) Til trods for flere anmodninger fra Kommissionen fremsendte Tyskland ingen oplysninger om de forhåndsberegnede ikke-luftfartsrelaterede indtægter og henviser til tabel 13 — se betragtning 99.

Tabel 16

Efterfølgende beregnede, ikke-luftfartsrelaterede indtægter ([1])

(EUR)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ikke-luftfartsrelaterede indtægter	30 000-40 000 […]*	80 000-90 000 […]*	280 000-290 000 […]*	290 000-300 000 […]*	330 000-340 000 […]*	25 000-30 000 […]*
Passagertal	105 213	147 100	138 400	140 800	119 000	15 000
Ikke-luftfartsrelaterede indtægter pr. passager	0,10-0,50 […]*	0,30-0,80 […]*	1,80-2,20 […]*	2,00-2,20 […]*	2,50-3,00 […]*	1,50-2,00 […]*

([1]) Af Tyskland fremsendte oplysninger. Passagertallene svarer til dataene i tabel 1.

(247) Kommissionen tager udgangspunkt i et passagerantal, der er baseret på det, som Altenburg-Nobitz lufthavn kunne have forventet i 2003. I 2003 blev der aftalt en daglig flyvning fra Altenburg-Nobitz til London. Hvis der tages hensyn til en kapacitetsudnyttelsesgrad på 80 %, hvilket svarer til en endnu mere optimistisk tilgang end den, som lufthavnen har lagt til grund i sine prognoser fra april 2003 (70 %), udgør det daglige passagertal 118 ([117]). Dette giver et yderligere årligt passagertal fra Ryanair på 43 216 ([118]).

(248) Tyskland fremsendte hverken oplysninger om kalkulationsrente eller vægtede, gennemsnitlige kapitalomkostninger for lufthavnen. Kommissionen vil derfor på grundlag af sin meddelelse om referencesatser fra 2008 ([119]), hvoraf der for perioden fra den 1. januar 2003 til den 31. juli 2003 fremgår en referencesats for Tyskland på 4,80 %, anvende en kalkulationsrente på 4,80 %.

(249) Af tabel 17 fremgår den heraf resulterende, inkrementelle forretningsplan med inddragelse af alle beskrevne antagelser. For at sikre sig, at aftaler med Ryanair yder et gradvist stigende bidrag til lufthavnens rentabilitet, skulle der have været taget hensyn til denne plan for Altenburg-Nobitz lufthavn inden optagelsen af forretningsmæssige forbindelser med Ryanair. Nettokapitalværdien af pengestrømmene (cash flows) er positiv. Dette beviser, at denne anden markedsføringsaftale sammenholdt med aftalen om lufthavnstjenester og den første markedsføringsaftale fra 2003 ville have været rentabel for lufthavnen, hvis der var blevet gennemført en forhåndsvurdering.

([117]) Af Tysklands tabel af 22.4.2003 fremgår en kapacitet på 148 siddepladser.
([118]) Kommissionen baserer alle beregninger på et standardtal på 365 dage pr. år.
([119]) Meddelelse fra Kommissionen om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten (EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6). Tilhørende tabel til referencesatser og kalkulationsrenter for de 15 EU-medlemsstater (fra 1.8.1997 til 1.5.2004).

Tabel 17

Forhåndsforretningsplan for aftalen om lufthavnstjenester og markedsføringsaftalen fra 2003

År	1.5.2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	30.4.2013
Antal afrejsende passagerer pr. år	28 811	43 216	43 216	43 216	43 216	43 216	43 216	43 216	43 216	43 216	14 405
FORVENTEDE INDTÆGTER *(EUR)*											
Nettoafgift, som Ryanair skal betale pr. afrejsende passager	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*
Luftfartsrelaterede indtægter i alt	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*
Ikke-luftfartsrelaterede indtægter pr. passager	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*
Ikke-luftfartsrelaterede indtægter i alt	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*
Årsindtægter i alt	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*	[…]*
FORVENTEDE AFGIFTER *(EUR)*											
Månedlige driftsafgifter	12 138	12 381	12 628	12 881	13 139	13 401	13 669	13 943	14 222	14 506	14 796
Årlige driftsafgifter	97 104	148 569	151 541	154 571	157 663	160 816	164 032	167 313	170 659	174 072	59 185
Investeringsomkostninger ifm. udvidelse af start- og landingsbanen	408 491	279 391	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Årlige afgifter i alt	505 595	427 960	151 541	154 571	157 663	160 816	164 032	167 313	170 659	174 072	59 185
NETTOÅRSRESULTAT *(EUR)*	– 302 213	– 120 415	158 525	158 065	157 596	165 761	169 595	169 098	168 590	168 073	55 848

Kalkulationsrente	4,8 %	**Nettokapitalværdi (*i EUR*)**	**637 143**

— Aftalen om lufthavnstjenester og markedsføringsaftalerne fra 2003 samt markedsføringsaftalen af 28. august 2008

(250) Kommissionen vil ved hjælp af en forhåndsanalyse vurdere, om den markedsføringsaftale, der blev indgået med AMS den 28. august 2008, samt aftalen om lufthavnstjenester fra 2003 yder et gradvist stigende bidrag til lufthavnens rentabilitet. Kommissionen vil følgelig fastslå de gradvist stigende omkostninger og indtægter, som Altenburg-Nobitz lufthavn kunne have forventet i forbindelse med denne nye aftale under hensyntagen til de oplysninger, som den havde til rådighed i 2008. Da løbetiden af aftalen fra 2008 var to år, gennemføres analysen for to år ([120]).

(251) Til de gradvist stigende omkostninger hører:

a) omkostninger til markedsføringstjenester

b) direkte som følge af Ryanair-aftalerne forårsagede gradvist stigende driftsomkostninger.

(252) Omkostningerne i forbindelse med markedsføringstjenesterne afspejler sig i overensstemmelse med markedsføringsaftalen fra 2003 i den nettoafgift, som Ryanair skal betale pr. afrejsende passager, på […]* ([121]). Endvidere blev der med den anden markedsføringsaftale fra 2008 indført et fast beløb, som lufthavnen skal betale til AMS, på […]* EUR for 2008 og […]* EUR for 2009.

(253) Hvad angår de med Ryanair forbundne, gradvist stigende driftsomkostninger, vil Kommissionen tage hensyn til det indledningsvis af Tyskland i tabellen fra april 2003 oplyste månedlige beløb på 12 137,50 EUR, som i 2008 bliver til 13 401 EUR under hensyntagen til en årlig inflationsrate på 2 %. Dette beløb justeres fortsat årligt svarende til inflationsraten (2 % pr. år).

(254) Med henblik på vurdering af de gradvist stigende indtægter tager Kommissionen hensyn til følgende indtægter:

a) luftfartsrelaterede indtægter: indtægterne fra Ryanairs aktiviteter pr. afrejsende passager ventes ifølge markedsføringsaftalen af 7. april 2003 at beløbe sig til […]*i den her omhandlede periode og udgør den nettoafgift inkl. alle afgifter pr. afrejsende passager, som Ryanair skal betale til AOC for en til fire rotationer ([122])

b) ikke-luftfartsrelaterede indtægter: som det er beskrevet i betragtning 246, litra b), lægger Kommissionen i mangel af relevante forhåndsoplysninger undtagelsesvis ex post-data til grund. Gennemsnitsværdien på 1,50-2,00 […]* EUR synes at være passende for 2009. Dette tal indeksreguleres hvert år med 2 % (svarende til den forventede årlige inflation). Disse ikke-luftfartsrelaterede indtægter gælder både for afrejsende og ankommende passagerer.

(255) Kommissionen tager udgangspunkt i et passagerantal, der er baseret på det, som Altenburg-Nobitz lufthavn kunne have forventet i 2008. I aftalen om markedsføringstjenester fra 2008 nævnes der i forbindelse med aftalens genstand ruter mellem AOC og London, som i vintersæsonen skal beflyves fire gange om ugen og i sommersæsonen dagligt, samt en forbindelse til Girona, der udelukkende skal beflyves i sommersæsonen med tre ugentlige afgange ([123]). Under hensyntagen til en kapacitetsudnyttelsesgrad på 80 % i et fly med 189 siddepladser ([124]) når Kommissionen frem til et forventet årligt passagertal på 45 333 for flyvningerne til London og på 13 797 for flyvningerne til Girona.

(256) Tyskland fremsendte hverken oplysninger om kalkulationsrente eller vægtede, gennemsnitlige kapitalomkostninger for lufthavnen. Kommissionen vil derfor på grundlag af sin meddelelse om referencesatser fra 2008 ([125]), hvoraf der for perioden fra den 1. juli 2008 til den 31. august 2008 fremgår en basissats for Tyskland på 4,59 %, hvortil der skal lægges 100 basispoint, anvende en kalkulationsrente på 5,59 %.

([120]) En anden mulighed kunne have været at gennemføre analysen i perioden 28.8.2008-27.8.2010, dvs. aftalens faktiske løbetid. Da alle antagelser forbliver de samme, beslutter Kommissionen sig for at gennemføre analysen over to år uden yderligere fastlæggelse. Dette forenkler analysen og giver det samme resultat.

([121]) På datoen for undertegnelsen af den anden markedsføringsaftale (den 28. august 2008) udgjorde den nettoafgift, som Ryanair skal betale til AOC […]* EUR, fordi antallet af rotationer ikke oversteg fire.

([122]) I 2003 blev der indgået aftale om en enkelt ruteflyforbindelse mellem London Stansted og Altenburg.

([123]) Som det er angivet i fodnote 48, strækker IATAs sommersæson sig over en periode på syv måneder og vintersæsonen sig over fem måneder.

([124]) Kapacitetsudnyttelsesgrad nævnt i markedsføringsaftalen fra 2008.

([125]) Meddelelse fra Kommissionen om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten (EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6). — Tilhørende tabel til referencesatser og kalkulationsrenter for de 27 EU-medlemsstater (fra 1.7.2008 til 30.6.2013).

(257) Af tabel 18 fremgår den heraf resulterende, inkrementelle forretningsplan med inddragelse af alle beskrevne antagelser. For at sikre sig, at denne aftale yder et gradvist stigende bidrag til lufthavnens rentabilitet, skulle der have været taget hensyn til denne plan for Altenburg-Nobitz lufthavn inden underskrivelsen af dennes markedsføringsaftale med AMS i 2008. Nettokapitalværdien af pengestrømmene (cash flows) er positiv. Dette beviser, at denne anden markedsføringsaftale sammenholdt med aftalen om lufthavnstjenester og den første markedsføringsaftale fra 2003 ville have været rentabel for lufthavnen, hvis der var blevet gennemført en forhåndsvurdering.

Tabel 18

Forhåndsforretningsplan for aftalen om lufthavnstjenester og markedsføringsaftalen fra 2003 samt markedsføringsaftalen af 28. august 2008

	År 1	År 2
Antal afrejsende passagerer pr. år	59 130	59 130
FORVENTEDE INDTÆGTER *(i EUR)*		
Nettoafgift, som Ryanair skal betale pr. afrejsende passager	[…]*	[…]*
Luftfartsrelaterede indtægter i alt	[…]*	[…]*
Ikke-luftfartsrelaterede indtægter pr. passager	[…]*	[…]*
Ikke-luftfartsrelaterede indtægter i alt	[…]*	[…]*
Årsindtægter i alt	[…]*	[…]*
FORVENTEDE AFGIFTER *(i EUR)*		
Faste markedsføringsgebyrer	[…]*	[…]*
Månedlige driftsafgifter	13 401	13 669
Årlige driftsafgifter	160 812	164 028
Årlige afgifter i alt	[…]*	[…]*
NETTOÅRSRESULTAT *(i EUR)*	141 938	42 455
Kalkulationsrente	5,59 %	
Nettokapitalværdi *(i EUR)*	**182 146**	

— Aftalen om lufthavnstjenester og markedsføringsaftalerne fra 2003 samt markedsføringsaftalen af 25. januar 2010

(258) Kommissionen vil ved hjælp af en forhåndsanalyse undersøge, om den markedsføringsaftale, der blev indgået med AMS den 25. januar 2010, samt aftalen om lufthavnstjenester fra 2003 yder et gradvist stigende bidrag til lufthavnens rentabilitet. Kommissionen vil følgelig fastslå de gradvist stigende omkostninger og indtægter, som Altenburg-Nobitz lufthavn kunne have forventet i forbindelse med denne nye aftale under hensyntagen til de oplysninger, som den havde til rådighed i 2010.

(259) Løbetiden på aftalen fra 2010 udgør mere end et år (den begynder den 25. januar 2010 og slutter et år efter opstart af den første flyforbindelse, som skulle påbegyndes med sommersæsonen 2010). De af Ryanair leverede tjenester strækker sig imidlertid over en periode på syv måneder (IATA-sommersæsonen). Derfor vil Kommissionen gennemføre sin inkrementelle analyse for syv måneder.

(260) Til de gradvist stigende omkostninger hører:

a) omkostninger til markedsføringstjenester

b) direkte som følge af Ryanair-aftaler forårsagede gradvist stigende driftsomkostninger.

(261) Omkostningerne i forbindelse med markedsføringstjenesterne afspejler sig i overensstemmelse med markedsføringsaftalen fra 2003 i den nettoafgift, som Ryanair skal betale pr. afrejsende passager, på […]* ([126]). Endvidere blev der med den tredje markedsføringsaftale fra 2010 indført et fast beløb, som lufthavnen skal betale til AMS, på […]* EUR for 2010.

(262) Hvad angår de med Ryanair forbundne, gradvist stigende driftsomkostninger, vil Kommissionen tage hensyn til det indledningsvis af Tyskland i tabellen fra april 2003 oplyste månedlige beløb på 12 137,50 EUR, som i 2010 bliver til 13 942 EUR under hensyntagen til en årlig inflationsrate på 2 %.

(263) Med henblik på vurdering af de gradvist stigende indtægter tager Kommissionen hensyn til følgende indtægter:

a) luftfartsrelaterede indtægter: indtægterne fra Ryanairs aktiviteter pr. afrejsende passager ventes ifølge markedsføringsaftalen af 7. april 2003 at beløbe sig til […]* i den her omhandlede periode og udgør den nettoafgift inkl. alle afgifter pr. afrejsende passager, som Ryanair skal betale til AOC for en til fire rotationer ([127]).

b) ikke-luftfartsrelaterede indtægter: som det er beskrevet i betragtning 246, litra b), lægger Kommissionen i manglen på relevante forhåndsoplysninger undtagelsesvis de af Tyskland fremsendte *ex post*-data i tabel 16 til grund. Kommissionen antager, at lufthavnen i januar 2010, hvor den tredje markedsføringsaftale blev undertegnet, ved vurderingen af de sandsynligt opnåelige ikke-luftfartsrelaterede indtægter tog hensyn til sine faktiske indtægter i de foregående år, som var steget betydeligt i forhold til 2006 og 2007. På baggrund heraf forekommer det sandsynligt, at lufthavnen i 2010 lagde de to foregående år til grund for sine prognoser for ikke-luftfartsrelaterede indtægter, som i 2008 og 2009 i gennemsnit beløb sig til 1,80-2,30 […]*EUR pr. passager. Disse ikke-luftfartsrelaterede indtægter gælder både for afrejsende og ankommende passagerer.

(264) Kommissionen tager udgangspunkt i et passagerantal, der er baseret på det, som Altenburg-Nobitz lufthavn i 2008 kunne have forventet af underskrivelsen af aftalen om markedsføringstjenester fra 2010. I aftalen nævnes der i forbindelse med aftalens genstand fra og med sommersæsonen 2010 daglige forbindelser mellem AOC og London, forbindelser til Girona tre gange om ugen og forbindelser til Alicante to gange om ugen. Under hensyntagen til en kapacitetsudnyttelsesgrad på 80 % i et luftfartøj med 189 siddepladser ([128]) når Kommissionen for disse syv måneder frem til et passagertal på 32 193 for flyvningerne til London, 13 797 for flyvningerne til Barcelona og på 9 198 for flyvningerne til Alicante.

(265) Af tabel 19 fremgår den heraf resulterende, inkrementelle forretningsplan med inddragelse af alle beskrevne antagelser. For at sikre sig, at denne aftale yder et bidrag til lufthavnens gradvist stigende rentabilitet, skulle der have været taget hensyn til denne plan for Altenburg-Nobitz lufthavn inden underskrivelsen af dennes markedsføringsaftale med AMS i 2010. Pengestrømmen er negativ i den pågældende periode. Dette beviser, at denne tredje markedsføringsaftale sammenholdt med aftalen om lufthavnstjenester og markedsføringsaftalen fra 2003 ville have været urentabel for lufthavnen, hvis der var blevet gennemført en forhåndsvurdering.

([126]) På datoen for undertegnelsen af den tredje markedsføringsaftale (den 25. januar 2010) udgjorde den nettoafgift, som Ryanair skal betale til AOC […]*, fordi antallet af rotationer ikke oversteg fire.
([127]) I 2003 blev der indgået aftale om en enkelt ruteflyforbindelse mellem London Stansted og Altenburg.
([128]) Kapacitetsudnyttelsesgrad nævnt i markedsføringsaftalen fra 2010.

Tabel 19

Forhåndsforretningsplan for aftalen om lufthavnstjenester og markedsføringsaftalen fra 2003 samt markedsføringsaftalen af 25. januar 2010

	Sommersæson 2010
Antal afrejsende passagerer	55 188
FORVENTEDE INDTÆGTER *(EUR)*	
Nettoafgift, som Ryanair skal betale pr. afrejsende passager	[…]*
Luftfartsrelaterede indtægter i alt	[…]*
Ikke-luftfartsrelaterede indtægter pr. passager	[…]*
Ikke-luftfartsrelaterede indtægter i alt	[…]*
Samlede indtægter	[…]*
FORVENTEDE AFGIFTER *(EUR)*	
Faste markedsføringsgebyrer	[…]*
Månedlige driftsafgifter	13 943
Driftsafgifter i alt	97 601
Afgifter i alt	[…]*
NETTORESULTAT *(EUR)*	**– 318 569**

(266) I overensstemmelse hermed betalte lufthavnen i 2010 til henholdsvis Ryanair og AMS […]* EUR for syv måneders lufthavnstjenester, som genererede […]* luftfartsrelaterede og […]* EUR ikke-luftfartsrelaterede indtægter til lufthavnen. På dette tidspunkt og i perioden siden 2003, hvilket var året, hvor lufthavnen optog forretningsmæssige forbindelser med Ryanair, havde lufthavnen aldrig været rentabel, heller ikke på operativt niveau uden offentlige tilskud.

— Konklusion

(267) Sammenfattende når Kommissionen til den konklusion, at de vilkår, som henholdsvis Ryanair og AMS blev tilbudt inden for rammerne af kombinationen af den aftale, der blev indgået den 3. marts 2003 om lufthavnstjenester, og de markedsføringsaftaler, der blev indgået henholdsvis den 7. april 2003 og den 28. august 2008 mellem Altenburg-Nobitz lufthavn og henholdsvis Ryanair og AMS er i overensstemmelse med markedsvilkårene. Derfor mener Kommissionen, at denne aftalekombination ikke gav Ryanair og AMS nogen selektiv økonomisk fordel.

(268) På den anden side mener Kommissionen, at de vilkår, som henholdsvis Ryanair og AMS blev tilbudt inden for rammerne af kombinationen af den aftale, der blev indgået den 3. marts 2003 om lufthavnstjenester, og de markedsføringsaftaler, der blev indgået henholdsvis den 7. april 2003 og den 25. januar 2010 mellem Altenburg-Nobitz lufthavn og henholdsvis Ryanair og AMS, ikke er i overensstemmelse med markedsvilkårene. Derfor mener Kommissionen, at denne aftalekombination gav Ryanair og AMS en selektiv økonomisk fordel.

Selektivitet

(269) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, skal en foranstaltning for at kunne betegnes som statsstøtte begunstige »visse (…) virksomheder eller visse produktioner«. Kommissionen bemærker, at aftalerne om lufthavnstjenester og markedsføring kun blev indgået med Ryanair og dets markedsføringsdatterselskab, AMS, som er 100 % ejet af Ryanair.

(270) Selv om også andre luftfartsselskaber (Eurowings og Air Berlin) fløj fra Altenburg i perioden 2000-2002, nød de ikke godt af sådanne markedsføringsaftaler. Tyskland anfører, at betingelserne for aftalen om lufthavnstjenester med Ryanair blev fastlagt i henhold til den lufthavnsafgiftsordning, der var gældende på daværende tidspunkt, og som skulle anvendes på alle luftfartsselskaber. Kommissionen mener imidlertid, at Ryanair havde en fordel af kombinationen af denne særlige aftale om lufthavnstjenester og de efterfølgende markedsføringsaftaler. Følgelig udgør alle disse aftaler selektive foranstaltninger i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen

(271) Hvis en af en medlemsstat ydet støtte styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, der konkurrerer på det indre marked, må det antages, at sidstnævnte blev påvirket negativt af den pågældende støtte ([129]). Efter gældende retspraksis ([130]) om hvorvidt en foranstaltning fordrejer konkurrencen, er det tilstrækkeligt, at støttemodtageren er i konkurrence med andre virksomheder på de markeder, der er åbne over for konkurrence.

(272) De her berørte tjeneste- og markedsføringsaftaler bidrager til et væsentligt nedslag i de lufthavnsafgifter, som Ryanair skal betale. Herigennem sænkes de normale driftsomkostninger for det luftfartsselskab, der opnår et sådant nedslag. Derfor er dette luftfartsselskab i stand til at befæste sin stilling på markedet. Desuden er luftfartssektoren kendetegnet ved en hård konkurrence mellem lufthavnsoperatører fra forskellige medlemsstater, navnlig siden ikrafttrædelsen af det tredje trin i liberaliseringen af luftfarten (»tredje luftfartspakke«) den 1. januar 1993 ([131]). Heraf følger, at de nedsatte afgifter påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen i luftfartssektoren.

(273) Følgelig fordrejer eller truer de tjeneste- og markedsføringsaftaler, der er indgået med Ryanair, med at fordreje konkurrencen. Desuden påvirker de samhandelen mellem medlemsstaterne.

Konklusion

(274) Kommissionen konkluderer, at den aftale om lufthavnstjenester, der blev indgået den 3. marts 2003, sammenholdt med de markedsføringsaftaler, som Altenburg-Nobitz lufthavn indgik med Ryanair og AMS henholdsvis den 7. april 2003 og den 28. august 2008 — efter dommen i sag Aéroports de Paris — ikke udgør statsstøtte til Ryanair og AMS efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(275) Kommissionen konkluderer, at den aftale om lufthavnstjenester, der blev indgået den 3. marts 2003, sammenholdt med de markedsføringsaftaler, som Altenburg-Nobitz lufthavn indgik med Ryanair og AMS henholdsvis den 7. april 2003 og den 25. januar 2010 — efter dommen i sag Aéroports de Paris — udgør statsstøtte til Ryanair og AMS efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

8.2. STØTTENS FORENELIGHED

8.2.1. **Foranstaltning 1: Finansiering af lufthavnsinfrastrukturen i AOC**

(276) Kommissionen skal undersøge, hvorvidt støtten kan anses for at være forenelig med det indre marked. Der fastsættes i traktatens artikel 107, stk. 3, visse undtagelser fra den generelle regel i traktatens artikel 107, stk. 1,

([129]) Sag 730/79, Philip Morris, Sml. 1980 I, s. 2671, præmis 11.
([130]) Sag T-214/95, Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 717, præmis 46.
([131]) Jf. Rådets forordninger (EØF) nr. 2407/92 (EFT L 240 af 28.8.1992, s. 1), (EØF) nr. 2408/92 (EFT L 240 af 28.8.1992, s. 8) og (EØF) nr. 2409/92, (EFT L 240 af 28.8.1992, s. 15).

om, at statsstøtte ikke er forenelig med det indre marked. Den her omhandlede støtte kan vurderes på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, hvori det hedder, at »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«, kan anses for at være forenelig med det indre marked.

(277) I denne henseende udgør luftfartsretningslinjerne fra 2014 et grundlag for vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt støtte til lufthavne kan erklæres forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c). Som det er fastsat i punkt 173 i luftfartsretningslinjerne fra 2014, vil Kommissionen med hensyn til investeringsstøtte anvende de regler, der var i kraft, da støtten blev ydet, på ulovlig investeringsstøtte til lufthavne. Følgelig vil den ikke anvende de principper, der er fastsat i luftfartsretningslinjerne fra 2014, på ulovlig investeringsstøtte til lufthavne, som blev ydet før den 4. april 2014, hvilket var dagen for disse retningslinjers ikrafttræden.

(278) Finansieringen af AOC's infrastruktur blev ydet mellem 2000 og 2011. Derfor gælder principperne i luftfartsretningslinjerne fra 2005 for vurderingen af foreneligheden af den finansiering, der er ydet mellem 2005 og 2011. For så vidt angår de infrastrukturfinansieringer, der er ydet før 2005, var der på det pågældende tidspunkt ingen særlige forenelighedskriterier for vurderingen af foreneligheden af investeringsstøtte til lufthavne i kraft. Derfor skal Kommissionen i overensstemmelse med sin praksis i denne sag vurdere disse foranstaltninger direkte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Kommissionens praksis ved vurdering af, om støtte ydet til lufthavnsoperatører er forenelig med det indre marked, er sammenfattet i luftfartsretningslinjerne fra 2005. Derfor vil Kommissionen vurdere foreneligheden af den investeringsstøtte, som Altenburg-Nobitz lufthavn modtog før 2005, på grundlag af de i luftfartsretningslinjerne fra 2005 fastlagte kriterier.

(279) Luftfartsretningslinjerne fra 2005 tjener som ramme for vurderingen af, hvorvidt infrastrukturstøtte til lufthavnsoperatører kan anses for forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, i TEUF. I henhold til punkt 61 i luftfartsretningslinjerne fra 2005 skal Kommissionen undersøge, om:

a) opførelsen og driften af infrastrukturen opfylder et klart defineret mål af fælles interesse (regionaludvikling, tilgængelighed osv.)

b) infrastrukturen er nødvendig og står i forhold til det fastlagte mål

c) der på mellemlang sigt er tilfredsstillende udsigter med hensyn til anvendelsen af infrastrukturen, bl.a. i betragtning af anvendelsen af den eksisterende infrastruktur

d) alle potentielle brugere på lige vilkår og uden forskelsbehandling har adgang til infrastrukturen

e) udviklingen af samhandelen ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Unionens interesse.

(280) Ud over kravet om opfyldelse af bestemte forenelighedskriterier, der er fastlagt i luftfartsretningslinjerne fra 2005, bør statsstøtte til lufthavne ligesom alle andre statslige støtteforanstaltninger have en tilskyndelsesvirkning. Desuden bør de være nødvendige og stå i rimeligt forhold til det tilstræbte mål for at kunne anses for at være forenelige med det indre marked ([132]).

8.2.1.1. *Opførelsen og driften af infrastrukturen opfylder et klart defineret mål af fælles interesse (regionaludvikling, tilgængelighed osv.)*

(281) Ifølge Tyskland og stiftelsesoverenskomsten for Altenburg-Nobitz lufthavn forfølger selskabet målet om at forbedre den økonomisk relevante infrastruktur for at styrke det økonomiske aktivitetsniveau i Ostthüringen og Westsachsen.

(282) Med finansieringen af de vigtigste infrastrukturprojekter i lufthavnen i den her omhandlede periode tilstræbte delstaten Thüringen en forbedring af adgangen til regionen for således at stimulere den regionale udvikling og skabe nye arbejdspladser i en ugunstigt stillet region, idet gode person- og godstrafikforbindelser spiller en afgørende rolle for de lokale virksomheders og den lokale industris konkurrenceevne.

([132]) Det er i overensstemmelse med gældende retspraksis, at Kommissionen kun kan anse en støtteforanstaltning for at være forenelig med det indre marked, hvis den er nødvendig for at nå et retmæssigt mål (jf. eksempelvis sag 730/79, Philipp Morris, sag C-390/06, Nuova Agricast, og sag T-162/06, Kronoply).

(283) I 2007 baserede Tyskland sin vurdering i forbindelse med finansieringen af infrastrukturforanstaltninger på Klophaus-undersøgelsen, hvoraf det navnlig fremgik, at de direkte, indirekte og inducerede effekter samt katalysatorvirkningen af AOC på regionens økonomi og attraktivitet navnlig er positive og betydelige for så vidt angår arbejdspladser. Stigende passagertal ville gøre AOC til en regional lufthavn og give Altenburger Land mulighed for at ændre sin internationale profil og dermed forbedre sin erhvervs- og handelsstruktur. I henhold til denne undersøgelse ville AOC være en betydelig økonomisk fordel af fælles interesse for hele den mellemtyske region.

(284) Som det fremgår af tabel 1, steg passagertallet i lufthavnen væsentligt frem til perioden 2007-2010. Lufthavnen tiltrak et antal ankommende passagerer til regionen, hvilket har særlig betydning for økonomien i dette område. I begyndelsen af 2000 og frem til omkring 2007 var trafikprognoserne positive og påviste nødvendigheden af yderligere infrastrukturprojekter. Desuden spillede lufthavnen selv en vigtig rolle som arbejdsgiver og førte indirekte til skabelsen af inducerede arbejdspladser i regionen ([133]).

(285) Med hensyn til disse infrastrukturinvesteringer var der ingen overlapning med eksisterende infrastruktur. Den lufthavn, der ligger tættest på AOC, er Leipzig-Halle lufthavn med ca. 85 km afstand og over en times bilkørsel. Derudover er der i forbindelse med Leipzig-Halle lufthavn tale om en international lufthavn, som både betjener Leipzig (Sachsen) og Halle (Sachsen-Anhalt). Som regional lufthavn betjener AOC den sydlige del af delstaten Thüringen. Ud fra et erhvervsmæssigt synspunkt er lufthavnen vigtig for virksomheder i det nærliggende industriområde.

(286) Følgelig kan Kommissionen drage den konklusion, at finansieringen af lufthavnsinfrastrukturen i AOC tjente et klart defineret mål af fælles interesse.

8.2.1.2. *Infrastrukturen er nødvendig og står i forhold til det fastlagte mål*

(287) Ifølge stiftelsesoverenskomsten for Altenburg-Nobitz lufthavn forfølger selskabet målet om at forbedre den økonomisk relevante infrastruktur for at styrke det økonomiske aktivitetsniveau i Ostthüringen og Westsachsen. I løbet af perioden fra 2000 til 2011 foretog lufthavnen de infrastrukturinvesteringer, der var nødvendige for at opfylde de kravene i denne målsætning.

(288) I begyndelsen af den her omhandlede periode var det i forbindelse med ombygningen af den tidligere militærlufthavn til en civil lufthavn nødvendigt med investeringer med henblik på at tilpasse den almene infrastruktur til luftfartsselskabernes krav.

(289) På daværende tidspunkt var det ifølge Tyskland nødvendigt med infrastrukturforanstaltninger i AOC for at opfylde de sikkerheds- og sikringskrav i lufthavnen, der var opstået i kølvandet på Ryanair-aftalen om lufthavnstjenester og det herigennem tilstræbte voksende passagertal. Renoveringen og moderniseringen af lufthavnen krævede ligeledes investeringer. Med henblik på at tilpasse lufthavnen til det forventede voksende passagertal fra Ryanair blev der i hele perioden gennemført sikkerheds- og sikringsforanstaltninger. Samtlige i 2007 gennemførte undersøgelser ([134]) til vurdering af lufthavnens økonomiske rentabilitet forudså øgede aktiviteter i AOC for perioden 2007-2015.

(290) Ombygningsarbejderne i terminalen i 2009 er blevet gennemført med henblik på opfyldelse af sikkerhedskravene og særskilt håndtering af passagerer fra Schengen- og ikke-Schengen-lande. Ifølge Tyskland har man taget alternativer til denne ombygning i betragtning. I betragtning af det højere passagertal og de høje omkostninger til disse alternative muligheder har man imidlertid forfulgt den langsigtede løsning med en ombygning af terminalen.

(291) Da lufthavnsoperatøren ikke rådede over tilstrækkelige midler og Tyskland gør gældende, at hovedinvesteringerne vedrørte aktiviteter, som henhører under det offentlige myndighedsområde, var det påkrævet med offentlige midler.

(292) Kommissionen mener således, at investeringerne i infrastrukturen var nødvendige med henblik på at tilpasse den til det stigende passagertal samt opfylde de aktuelle krav til en moderne lufthavnsinfrastruktur. Kun med den opførte infrastruktur kunne lufthavnen sikre regionens forbindelsesmuligheder og udvikling.

([133]) Se betragtning 96.
([134]) Jf. fodnote 34.

(293) Nødvendigheden og proportionaliteten af investeringsstøtten til Altenburg-Nobitz lufthavn følger derfor af behovet for at opfylde de aktuelle krav til moderne lufthavnsinfrastruktur. Kommissionen konkluderer derfor, at de pågældende infrastrukturinvesteringer var nødvendige og stod i forhold til det opstillede mål.

8.2.1.3. *Udsigterne for udnyttelse af infrastrukturen på mellemlangt sigt er tilfredsstillende, navnlig med hensyn til brugen af eksisterende infrastruktur*

(294) Udsigterne for anvendelsen af den eksisterende infrastruktur på mellemlang sigt var i det mindste frem til 2009 tilfredsstillende. Direktionen i Flugplatz Altenburg-Nobitz GmbH havde allerede på sit møde den 23. juni 2000 fastsat et forventet samlet beløb på ca. 20 mio. EUR i infrastrukturinvesteringer for hele perioden fra 2000 til 2010. De årlige passagertal voksede frem til højdepunktsårene 2008-2009.

(295) Efter en periode med betydelig vækst er flytrafikken i Tyskland og Europa i de seneste år blevet negativt påvirket af den økonomiske og finansielle krise i 2009, som førte til et 4,6 % fald i passagerbefordringen med fly i Tyskland i 2009 og dermed et af de værste år for flytrafikken. Den generelle tendens til vækst i flytrafikken er dog ikke stoppet, men kun blevet udsat. Siden juni 2010 har de månedlige vækstrater i passagerbefordringen med fly i Tyskland været stigende og var 7 % højere end de månedlige vækstrater i det foregående år. Af prognoser fremgår, at Tyskland siden 2009 har haft en stærk økonomisk vækst på omkring 3 % om året. Væksten på luftfartsmarkedet er normalt højere end den generelle økonomiske vækst ([135]).

(296) De tre undersøgelser, der blev gennemført i 2007 ([136]), når samstemmende frem til, at operatøren af lufthavnen ville forbedre sine årsresultater og opnå et resultat tæt på balance senest i 2015 med hensyn til driftsindtægterne. Desuden ville det nærliggende industriområde blive styrket. Dette blev bekræftet i det udkast til en forretningsplan, der var udarbejdet for perioden 2007-2015. Tyskland baserede sine argumenter på lavpristrafikkens rentabilitet og det mulige scenario, at AOC senest i 2015 kunne nå op på 500 000 passagerer.

(297) Den pågældende infrastruktur ville således ifølge de Tyskland fremsendte oplysninger opfylde luftfartsselskabernes og passagerernes behov på mellemlang sigt og givet gode anvendelsesudsigter.

8.2.1.4. *Alle potentielle brugere af infrastrukturen har adgang til den på lige og ikke-diskriminerende vilkår*

(298) Tyskland bekræfter, at infrastrukturen til trods for den kendsgerning, at Ryanair i perioden 2003-2011 var det eneste luftfartsselskab, der opererede i AOC, var åben for alle potentielle brugere uden økonomisk uretmæssig forskelsbehandling.

8.2.1.5. *Udviklingen af samhandelen påvirkes ikke i et sådant omfang, at det strider mod Unionens interesse.*

(299) Ifølge punkt 39 i luftfartsretningslinjerne fra 2005 er lufthavnens kategori et udtryk for omfanget af den indbyrdes konkurrence mellem lufthavne og således også i hvilket omfang, offentlige støttemidler til en lufthavn kan fordreje konkurrencen. I luftfartsretningslinjerne fra 2005 forklares det, at der ikke er stor sandsynlighed for, at støtte, der ydes til små regionale lufthavne (kategori D), kan fordreje konkurrencen eller påvirke samhandelen i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse. Heraf kan det imidlertid ikke udledes, at konkurrencefordrejninger og påvirkninger af samhandelen er udelukket.

(300) AOC har i den her omhandlede periode til stadighed betjent mindre end 150 000 passagerer om året, hvorfor den i henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2005 kan betegnes som en lille regional lufthavn (kategori D).

([135]) Aktualisierte Stellungnahme zur Nachfrageprognose für den Flughafen Kassel-Calden, Intraplan Consult GmbH, den 12. marts 2012, s. 8.
([136]) Jf. fodnote 34.

(301) AOC er en typisk, regionalt orienteret lufthavn. Dette kan aflæses af, at et betydeligt antal af de passagerer, der anvender denne lufthavn, kommer fra delstaten Thüringen. Hvis der tages hensyn til konceptet om et opland på ca. 100 km og en kørselstid på 60 minutter, kan det forventes, at den nærmeste lufthavn, dvs. Leipzig-Halle lufthavn (85 km og ca. 1 time og 10 min.'s kørsel fra AOC), ligger i yderkanten af dette opland. I forbindelse med Leipzig-Halle lufthavn er der tale om en international lufthavn, som både betjener Leipzig (Sachsen) og Halle ((Sachsen-Anhalt)). Som regional lufthavn betjener AOC den sydlige del af delstaten Thüringen.

(302) Bortset fra den geografiske afstand fra hinanden er de to lufthavne også baseret på vidt forskellige forretningsmodeller og fokuserer på forskellige typer passagerer. Leipzig-Halle lufthavn er en veletableret lufthavn, som råder over en mere omfattende infrastruktur med større komfort for passagererne. Den tilbyder både internationale og nationale ruter, en række feriedestinationer og transport af luftfragt. AOC har en infrastruktur med en relativt ringe komfort, og dens forretningsmodel er baseret på lavprisselskaber.

(303) På den baggrund kan Kommissionen således konkludere, at den investeringsstøtte, der er ydet Altenburg-Nobitz lufthavn, hverken fordrejer konkurrencen eller påvirker samhandelen i et omfang, der strider mod Unionens interesse.

8.2.1.6. *Støtten har en tilskyndelsesvirkning og er nødvendig og forholdsmæssig.*

(304) Den støtte til finansieringen af infrastrukturen, som Tyskland stillede til rådighed for Altenburg-Nobitz lufthavn, skulle have en tilskyndelsesvirkning og for så vidt angår det tilstræbte, retmæssige mål være nødvendig og forholdsmæssig.

(305) Kommissionen skal fastslå, om den statsstøtte, der er indrømmet Altenburg-Nobitz lufthavn, påvirkede modtagervirksomhedens adfærd på en sådan måde, at den udøver aktiviteter, der bidrager til at opnå et mål af almen interesse, og som den uden støtten i) ikke ville udøve, eller ii) ville udøve i begrænset omfang eller på anden vis. Desuden anses støtte kun for forholdsmæssig, hvis det samme resultat ikke ville være opnåeligt med mindre støtte og mindre konkurrencefordrejning. Det betyder, støttens størrelse og intensitet skal begrænses til det minimum, der er strengt nødvendigt for gennemførelsen af den pågældende aktivitet.

(306) Ifølge de oplysninger, som Tyskland har fremsendt, ville de investeringer i infrastrukturen, der var nødvendige for at opnå en vis standard for en funktionsdygtig lufthavn, som skulle være åben for erhvervsmæssige flyvninger, ikke kunne være blevet gennemført uden støtten. Lufthavnen var tabsgivende i store dele af den her omhandlede periode. Tyskland har altid været af den opfattelse, at en sådan regional lufthavn ikke kan drives uden offentlig finansiering. Navnlig ville lufthavnen uden støtten ikke have opfyldt det forventede serviceniveau for luftfartsselskaber og passagerer, og omfanget af lufthavnens økonomiske aktivitet ville være dalet.

(307) Derfor kan det konkluderes, at den her omhandlede støtteforanstaltning havde en tilskyndelsesvirkning, fordi den satte modtageren i stand til at foretage de nødvendige investeringer.

(308) For så vidt angår vurderingen af støttens proportionalitet, kan støtten til projektet anses for at være begrænset til de investeringer, der var nødvendige for at ombygge lufthavnen fra en tidligere militær til en civil lufthavn, der er åben for alle potentielle luftfartsselskaber. Derudover var proceduren for investeringsfinansieringen i forbindelse med Altenburg-Nobitz lufthavn udformet således, at overkompensation blev undgået. I slutningen af hvert år blev der aftalt en forretningsplan for det kommende år, som derefter i løbet af året blev evalueret med henblik på en tilpasning til den forretningsmæssige virkelighed ([137]). Ved en overfinansiering af et projekt skulle lufthavnen betale midlerne tilbage til de offentlige investorer. Da støttebeløbets størrelse var begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at muliggøre de støttede aktiviteter, kan investeringsstøtten i den foreliggende sag derfor anses for nødvendig og forholdsmæssig henset til dens retmæssige formål.

8.2.1.7. *Konklusion*

(309) På grundlag af ovenstående vurdering konkluderer Kommissionen, at den investeringsstøtte, der er ydet til Altenburg-Nobitz lufthavn, er forenelig med artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, idet den opfylder de forenelighedskriterier, der er fastlagt i punkt 61 i luftfartsretningslinjerne fra 2005. Foranstaltningen er derfor forenelig med det indre marked.

([137]) Tyskland fremsendte for perioden 2000-2005 årlige forretningsplaner med tillæg til den pågældende forretningsplan.

8.2.2. **Foranstaltning 2: Finansiering af driftstab i Altenburg-Nobitz lufthavn i perioden 2000-2011**

(310) Ifølge luftfartsretningslinjerne fra 2014 mener Kommissionen, at bestemmelserne i dens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte ikke bør finde anvendelse på verserende sager om ulovlig driftsstøtte til lufthavne, som er blevet ydet før den 4. april 2014. Kommissionen vil i stedet anvende principperne i disse retningslinjer på alle sager om driftsstøtte (verserende anmeldelser og ulovlig uanmeldt støtte) til lufthavne, selv hvor støtten blev ydet før den 4. april 2014 og overgangsperiodens begyndelse ([138]).

(311) I luftfartsretningslinjerne fra 2014 opstilles betingelserne for, hvornår driftsstøtte til lufthavne i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF kan erklæres forenelig med det indre marked ([139]). Som anført i punkt 137 i luftfartsretningslinjerne fra 2014 ([140]) skal følgende kumulative betingelser være opfyldt, for at driftsstøtte ydet før offentliggørelsen af disse retningslinjer kan anses for at være forenelig med det indre marked:

a) Foranstaltningen skal yde et bidrag til et præcist defineret mål af fælles interesse.

b) De statslige foranstaltninger skal være nødvendige.

c) Støtteforanstaltningen skal være et egnet politikinstrument til at opnå målet af fælles interesse.

d) Der skal foreligge en tilskyndelsesvirkning.

e) Støtten skal begrænses til det nødvendige minimum.

f) Uforholdsmæssigt negativ påvirkning af konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne skal undgås.

8.2.2.1. *Bidrag til et veldefineret mål af fælles interesse*

(312) I henhold til afsnit 5.1.2, litra a), i luftfartsretningslinjerne fra 2014 vil driftsstøtte til lufthavne for at give lufthavnene tid til at tilpasse sig de nye markedsvilkår og undgå forstyrrelser i lufttrafikken og forbindelserne til regionerne blive anset for at bidrage til opnåelsen af et mål af fælles interesse, hvis den: i) øger unionsborgernes mobilitet og forbindelserne til og fra regionerne ved at etablere et adgangspunkt for flyvninger inden for Unionen ii) modvirker trafiktætheden i EU's store hovedlufthavne eller |c) fremmer regional udvikling.

(313) Ifølge de tyske myndigheder var finansieringen af driftstabene i Altenburg-Nobitz lufthavn nødvendig for at bevare driften i lufthavnen med henblik på at kunne leve op til det i stiftelsesoverenskomsten angivne formål med selskabet — at forbedre den økonomisk relevante infrastruktur for at styrke det økonomiske aktivitetsniveau i Ostthüringen og Westsachsen.

(314) I betragtning af at gode adgangsmuligheder er nødvendige for at fremme den regionale udvikling i Mellemtyskland, var det en grundlæggende nødvendighed at bevare lufthavnen funktionsdygtig. Lufthavnens drift tjente til regional udvikling og skabelsen af arbejdspladser. Derfor var det entydige formål med den ydede driftsstøtte at fremme den regionale udvikling.

8.2.2.2. *Behov for statslig indgriben*

(315) I henhold til afsnit 5.1.2, litra b), i luftfartsretningslinjerne fra 2014 kan spørgsmålet om, hvorvidt en statsstøtte bidrager effektivt til et mål af fælles interesse, først besvares efter en analyse af det konkrete problem. I denne henseende skal enhver statsstøtteforanstaltning målrettes de situationer, hvor støtten kan føre til en væsentlig forbedring, som markedsmekanismerne ikke i sig selv kan frembringe.

([138]) Punkt 172 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.
([139]) Meddelelse fra Kommissionen, Retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber, (EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3), punkt 104.
([140]) Meddelelse fra Kommissionen, Retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber, punkt 137.

(316) Tyskland anfører, at den statslige indgriben var nødvendig, fordi lufthavnen havde svært ved at finansiere sin drift i eget regi. I årsberetningerne for Altenburg-Nobitz lufthavn forekommer der hyppigt en udtalelse om, at lufthavnens finansielle situation er tæt forbundet med henholdsvis selskabsdeltagernes kapitalindskud samt andre offentlige tilskud. Virksomhedens eksistens er sågar truet uden offentlige kapitaltilførsler ([141]).

(317) Med ydelsen af driftsstøtte får lufthavnen de nødvendige midler til at sikre sin drift og tilpasse sin forretningsmodel til kravene fra lavprisselskaberne.

(318) Kommissionen anerkender, at AOC er en lille regional lufthavn med mindre end 150 000 passagerer om året, som ikke ville kunne dække sine egne driftsomkostninger fuldt ud under normale markedsvilkår. Derfor var statslig indgriben nødvendig.

8.2.2.3. *Støtteforanstaltningens egnethed*

(319) I henhold til afsnit 5.1.2, litra c), i luftfartsretningslinerne fra 2014 skal enhver støtteforanstaltning til en lufthavn være et egnet politikinstrument til at opnå målet af fælles interesse. Medlemsstaten skal derfor dokumentere, at det samme mål ikke vil kunne opnås med andre mindre fordrejende politiske virkemidler eller støtteforanstaltninger.

(320) Ifølge Tyskland er den her omhandlede støtteforanstaltning et egnet instrument til at opnå målet af fælles interesse, som ikke ville kunne være opnået med andre mindre fordrejende politiske virkemidler.

(321) Støttebeløbet skulle anvendes til dækning af det forventede finansieringsbehov i forbindelse med de beregnede driftsomkostninger for det kommende år.

(322) I betragtning af det ovenstående er det Kommissionens opfattelse, at den pågældende foranstaltning var egnet til at nå det tilstræbte mål af fælles interesse.

8.2.2.4. *Støttens tilskyndelsesvirkning*

(323) I henhold til afsnit 5.1.2, litra d), i luftfartsretningslinjerne fra 2014 foreligger der en tilskyndelsesvirkning i forbindelse med driftsstøtte, hvis omfanget af den økonomiske aktivitet i den pågældende lufthavn sandsynligvis ville være mindre uden driftsstøtten. I forbindelse med denne vurdering skal der tages hensyn til eventuel ydelse af investeringsstøtte samt trafikniveauet i lufthavnen.

(324) I årsberetningerne for Altenburg-Nobitz lufthavn understreges det, at virksomhedens eksistens er truet uden offentlige kapitaltilførsler. Uden driftsstøtte til dækning af lufthavnsoperatørens tab ville lufthavnen i sidste ende have forladt markedet på grund af udækkede driftstab.

(325) I betragtning af det ovenstående finder Kommissionen, at den omhandlede støtteforanstaltning havde en tilskyndelsesvirkning.

8.2.2.5. *Støttebeløbets proportionalitet (begrænsning af støtten til det nødvendige minimum)*

(326) I henhold til afsnit 5.1.2, litra e), i luftfartsretningslinjerne fra 2014 skal driftsstøtte til lufthavne for at være proportionel være begrænset til det minimum, der er nødvendigt for, at den støttemodtagende aktivitet bliver gennemført

(327) I det konkrete tilfælde fastlagde lufthavnsoperatørens offentlige selskabsdeltagere støttebeløbet på grundlag af en forudgående forretningsplan og begrænsede det til lufthavnens finansieringsbehov.

(328) Parametrene i disse forretningsplaner blev i det pågældende regnskabsår opdateret med lufthavnens aktuelle resultater. Eksempelvis godkendte direktionen den 8. november 2002 forretningsplanen for 2003 på grundlag af de i september 2002 tilgængelige data. Denne forretningsplan blev senere ajourført på direktionsmødet den 24. oktober 2003, hvor der blev fremlagt en opdateret forretningsplan med de data, der var tilgængelige i oktober 2003 ([142]).

([141]) Se betragtning 43.
([142]) Tyskland fremsendte forretningsplaner for årene 2000-2005 samt tillæg til forretningsplanerne for 2002-2005 til Kommissionen.

(329) På den baggrund af det ovenstående fastslår Kommissionen, at driftsstøtten gjorde det muligt for lufthavnsoperatøren i denne periode at tilpasse sin forretningsmodel til de nye driftskrav, der var forbundet med Ryanair-aftalen om lufthavnstjenester. I den forbindelse blev det finansieringsbeløb, der var nødvendigt til tabsdækningen, til stadighed kontrolleret. Dermed var støttebeløbet begrænset til de forventede driftstab.

(330) Tyskland anfører endvidere, at den omstilling af lufthavnen, der er sket i forbindelse med flere projekter ([143]) siden perioden 2010-2012, bidrog til en mindskning af lufthavnens generelle finansieringsbehov og dermed en reduktion af selskabsdeltagernes kapitalindskud. Driftsstøtten blev overvåget i hele den her omhandlede periode for at kunne tilpasse den til lufthavnens faktiske krav.

(331) Derfor mener Kommissionen, at driftsstøtten i det foreliggende tilfælde var forholdsmæssig og begrænset til det minimum, der var nødvendigt for at gennemføre den støttede aktivitet.

8.2.2.6. *Undgåelse af unødvendige negative påvirkninger af konkurrencevilkårene og samhandelen mellem medlemsstaterne*

(332) I henhold til afsnit 5.1.2, litra f), i luftfartsretningslinjerne fra 2014 tages der i forbindelse med vurderingen af driftsstøttes forenelighed hensyn til konkurrenceforvridningen og påvirkningen af samhandelen. En indikator for mulige konkurrenceforvridninger eller påvirkning af samhandelen kan være, at lufthavnen ligger i det samme opland som andre lufthavne med uudnyttet kapacitet.

(333) Kommissionen fastslår i det foreliggende tilfælde, at den nærmeste lufthavn er Leipzig-Halle, som ligger henholdsvis 85 km eller 1 time og 10 min.'s bilkørsel fra AOC. Som det er nævnt i betragtning i 299 og 300, var formålet med forretningsmodellen for Altenburg-Nobitz lufthavn helt fra begyndelsen at etablere lufthavnen som en regional lufthavn med sigte på at udvikle det nærliggende industriområde. Hvis prof. Klophaus' forudsigelse fra 2007 var blevet til virkelighed, ville lufthavnen senest i 2015 have nået et passagertal på 500 000, hvilket imidlertid fortsat ikke ville have bragt den i en situation, hvor den ville kunne have konkurreret med en lufthavn med et passagertal på mere end to millioner såsom Leipzig-Halle lufthavn.

(334) Tyskland påpeger, at AOC's infrastruktur med henblik på yderligere at begrænse negative påvirkninger af konkurrencevilkårene og samhandelen var åben for alle potentielle brugere og ikke var særligt møntet på en bestemt bruger.

(335) I betragtning heraf finder Kommissionen, at en uforholdsmæssigt negativ påvirkning af konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne er begrænset til et minimum.

8.2.2.7. *Konklusion*

(336) I betragtning af det ovenstående når Kommissionen til den konklusion, at finansieringen af driftstab i Altenburg-Nobitz lufthavn i perioden 2000-2011 var forenelig med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF samt forenelighedskriterierne i afsnit 5.1.2 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.

8.2.3. **Foranstaltning 3: Lufthavnsafgifter og betalinger til Ryanair fra kombinationen af aftalen om lufthavnstjenester fra 2003, markedsføringsaftalen fra 2003 og markedsføringsaftalen fra 2010**

(337) Tyskland gør gældende, at aftalen om lufthavnstjenester og aftalerne om markedsføringstjenester ikke udgør statsstøtte. Af samme årsag har Tyskland ikke fremført noget retsgrundlag for disse aftalers eventuelle forenelighed med det indre marked. Under disse omstændigheder og i betragtning af, at bevisbyrden for en støttes forenelighed med det indre marked på grundlag af en undtagelsesbestemmelse til artikel 107, stk. 1, principielt bæres af den berørte medlemsstat, som skal påvise opfyldelsen af betingelserne i denne undtagelsesbestemmelse, kan det konkluderes, at støtten ikke er forenelig med det indre marked. Derudover finder Kommissionen, at den i denne sag omhandlede statsstøtte i henhold til de relevante bestemmelser ikke kan anses for at være forenelig startstøtte.

([143]) Se betragtning 34.

8.2.3.1. *Gældende retsgrundlag*

(338) For så vidt angår startstøtte, hedder det i luftfartsretningslinjerne fra 2014, at

»… Kommissionen vil anvende principperne i disse retningslinjer på al anmeldt startstøtte, som den skal tage stilling til efter den 4. april 2014, selv hvor foranstaltningerne blev anmeldt inden denne dato. I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte vil Kommissionen i forbindelse med ulovlig startstøtte til luftfartsselskaber anvende de regler, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet. Den vil derfor ikke anvende principperne i disse retningslinjer på ulovlig startstøtte til luftfartsselskaber, som er ydet inden den 4. april 2014« ([144]).

(339) I luftfartsretningslinjerne fra 2005 fastsættes følgende:

»Støtte til … Kommissionen undersøger foreneligheden af startstøtte, som ydes uden bemyndigelse og dermed i strid med traktatens artikel 88, stk. 3, [nu traktatens artikel 108, stk. 3] på grundlag af nærværende retningslinjer, hvis man er begyndt at yde støtten, efter at retningslinjerne er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*.«

8.2.3.2. *Vurdering af foreneligheden af den aftale, der blev indgået den 25. januar 2010, sammenholdt med den aftale om lufthavnstjenester, der blev indgået den 3. marts 2003, og markedsføringsaftalen, der blev indgået den 7. april 2003.*

(340) Aftalen med AMS blev indgået i 2010 efter offentliggørelsen af luftfartsretningslinjerne fra 2005. Den pågældende støtte blev ydet via markedsføringsaftalen fra 2010, hvis virkninger kommer oveni de to i 2003 indgåede aftaler, som — isoleret set — ikke udgør statsstøtte. I overensstemmelse hermed skal støttens forenelighed undersøges i henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2005.

(341) Eftersom forenelighedskriterierne for startstøtte i punkt 79 i luftfartsretningslinjerne fra 2005 er kumulative, skal det for at fastslå, at støtten til lufthavnen er uforenelig med det indre marked, alene godtgøres, at et af disse kriterier ikke er opfyldt. I sin vurdering af foreneligheden af den her berørte støtteforanstaltninger har Kommissionen ikke desto mindre undersøgt flere af de kriterier, der er fastlagt i luftfartsretningslinjerne fra 2005.

(342) Ifølge punkt 79, litra c), i luftfartsretningslinjerne fra 2005 er det en forudsætning for en støttes forenelighed, at den kun er møntet på etablering af nye forbindelser eller udbygning af nye ruter. Under aftalen fra 2010 hører den daglige forbindelse til London, der har eksisteret siden 2003, og den i 2007 etablerede forbindelse til Kina. I 2010 blev der kun åbnet en forbindelse til Alicante. Derfor opfylder den her berørte støtteforanstaltning ikke dette kriterium.

(343) I punkt 79, litra d), i luftfartsretningslinjerne fra 2005 kræves der en langsigtet rentabilitet og en degressiv opdeling i rater af den pågældende støtte: »Den rute, der støttes, skal forekomme at være bæredygtig på lang sigt, dvs. at den mindst skal kunne dække sine omkostninger, uden offentlig finansiering. Det er grunden til, at startstøtte bør være degressiv og tidsmæssigt begrænset«. Der er intet, som tyder på, at de pågældende ruter ville kunne blive rentable for Ryanair uden den finansiering via offentlige midler, som ydes i forbindelse med markedsføringsaftalerne. Dette bekræftes af den kendsgerning, at Ryanair opgav ruterne, da den offentlige finansiering ophørte.

(344) Dertil kommer kriteriet for kompensation for ekstra startomkostninger i punkt 79, litra d), i luftfartsretningslinjerne fra 2005: »Støttebeløbet skal hænge nøje sammen med de ekstra startomkostninger, der er forbundet med lanceringen af en ny rute eller indsættelsen af en ny afgang, og som operatøren ikke længere skal afholde senere i forløbet«. Støtten synes ikke at hænge sammen med særlige startomkostninger. Markedsføringsudbetalingerne til Ryanair blev fortsat i hele den periode, hvor lufthavnen havde forretningsmæssige forbindelser med flyselskabet. Derfor er dette kriterium heller ikke opfyldt.

(345) Endelig må støtten i henhold til punkt 79, litra f), ikke overstige 50 % pr. år af de støtteberettigede omkostninger i det pågældende år. Der er ingen dokumentation for, at de faktiske markedsføringsudgifter ville have beløbet sig til det dobbelte af støttebeløbet.

([144]) Luftfartsretningslinjerne fra 2014, punkt 174.

8.2.3.3. *Konklusion*

(346) Sammenfattende kan støtten til Ryanair og AMS ikke anses for at være startstøtte, som er forenelig med det indre marked, idet forenelighedsbetingelserne ikke er opfyldt. Den statsstøtte, der er ydet Ryanair og AMS gennem kombinationen af aftalen om lufthavnstjenester af 3. marts 2003, markedsføringsaftalen af 7. april 2003 og markedsføringsaftalen af 25. januar 2010, udgør derfor ulovlig statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked og skal tilbagesøges.

9. **KONKLUSION**

9.1. FORANSTALTNING 1: FINANSIERING AF INFRASTRUKTURINVESTERINGER I PERIODEN 2000-2011

(347) Kommissionen finder, at den støtte, der er ydet til Altenburg-Nobitz lufthavn i form af en finansiering af infrastrukturinvesteringer i hele perioden fra 2000 til 2011, er forenelig med det indre marked.

9.2. FORANSTALTNING 2: FINANSIERING AF DRIFTSTAB I ALTENBURG-NOBITZ LUFTHAVN I PERIODEN 2000-2011

(348) Kommissionen finder, at den støtte, der er ydet til lufthavnen Altenburg-Nobitz i form af en finansiering af driftstab i hele perioden fra 2000 til 2011, er forenelig med det indre marked.

9.3. FORANSTALTNING 3: TJENESTE- OG MARKEDSFØRINGSAFTALERNE MED RYANAIR

(349) Kommissionen finder, at kombinationen af aftalen om lufthavnstjenester af 3. marts 2003, markedsføringsaftalen af 7. april 2003 og markedsføringsaftalen af 28. august 2008 ikke udgør statsstøtte til Ryanair og AMS.

(350) Kommissionen konkluderer, at Tyskland i kraft af kombinationen af aftalen om lufthavnstjenester af 3. marts 2003, markedsføringsaftalen af 7. april 2003 og markedsføringsaftalen af 25. januar 2010 ulovligt har ydet statsstøtte til Ryanair Ltd. og dets datterselskab AMS, som er 100 % ejet af Ryanair, i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF.

(351) Med undertegnelsen i 2010 af aftalen med Ryanair og AMS kunne Altenburg-Nobitz lufthavn ud fra et ex ante-perspektiv ikke dække alle de meromkostninger, der var forbundet med Ryanairs aktiviteter i lufthavnen. Ryanair og AMS opnåede en uberettiget fordel i form af et støttebeløb, som skal tilbagebetales til Tyskland.

Tilbagesøgning støtten til Ryanair og AMS

(352) I overensstemmelse med traktaten og Domstolens faste retspraksis har Kommissionen kompetence til at beslutte, at den pågældende medlemsstat skal afskaffe eller ændre støtten ([145]), når den har fastslået, at den er uforenelig med det indre marked En medlemsstats forpligtelse til at ophæve en støtte, som Kommissionen har fundet uforenelig med det indre marked, har ifølge Domstolens faste retspraksis til formål at genoprette den tidligere situation ([146]). Ifølge Domstolen er dette mål nået, når støttemodtageren har tilbagebetalt den ulovligt ydede støtte og derved mister den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne, og situationen fra tiden før ydelsen af støtte er genoprettet ([147]).

(353) I overensstemmelse med denne retspraksis er følgende fastsat i artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ([148]): »I negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren«.

(354) Derfor skal den nævnte statsstøtte, for så vidt den blev udbetalt, tilbagebetales til Tyskland.

([145]) Sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland, Sml. 1973, s. 813, præmis 13.
([146]) Forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1994 I, s. 4103, præmis 75.
([147]) Sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 3671, præmis 64-65.
([148]) Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

(355) For så vidt angår de beløb, der skal tilbagesøges, vil Kommissionen tage udgangspunkt i de forudgående forretningsplaner, der er beskrevet i afsnit 8.1.3, tabel 19, med følgende yderligere overvejelser:

a) Det støttebeløb, der skal tilbagesøges, bør svare til den negative gradvist stigende pengestrøm på det tidspunkt, da der blev truffet beslutning om at undertegne aftalen. Den negative pengestrøm svarer til det finansieringsbeløb, der er nødvendigt for, at aftalen skal være i overensstemmelse med markedsvilkårene.

b) Det er Kommissionens opfattelse, at sommersæsonen 2010 skal lægges til grund som tidsmæssig ramme for denne forretningsplan. Luftfartsselskabets faktiske fordel er således begrænset til den egentlige løbetid for den pågældende aftale, da hverken Ryanair eller AMS har modtaget nogen yderligere fordel fra lufthavnen, efter at aftalen var ophørt.

(356) Tabel 20 viser de foreløbige beløb, Tyskland skal tilbagesøge.

(357) For at tage hensyn til den faktiske fordel, luftfartsselskabet og dets datterselskaber fik i forbindelse med kombinationen af aftalen om lufthavnstjenester af 3. marts 2003, markedsføringsaftalen af 7. april 2003 og markedsføringsaftalen af 25. januar 2010, kan beløbene i tabel 20 justeres efter den dokumentation, Tyskland har fremlagt. Denne justering er baseret på i) forskellene mellem på den ene side luftfartsselskabets faktiske betalinger af lufthavnsafgifter som opgjort efterfølgende, og på den anden side de forventede pengestrømme (opgjort ex ante) vedrørende disse indtægter, som er vist i tabel 19, og ii) forskellen mellem på den ene side de efterfølgende opgjorte faktiske markedsføringsbetalinger til luftfartsselskabet og dets datterselskaber ifølge markedsføringsaftalen, og på den anden side de ex ante beregnede markedsføringsomkostninger, der er angivet i tabel 19.

(358) Som det allerede blev forklaret i betragtning 212, finder Kommissionen, at AMS og Ryanair i forbindelse med anvendelsen af statsstøttereglerne skal betragtes som én virksomhed. Derfor bør Ryanair og AMS hæfte solidarisk for tilbagebetalingen af hele det støttebeløb, de har modtaget inden for rammerne af kombinationen af aftalen om lufthavnstjenester af 3. marts 2003, markedsføringsaftalen af 7. april 2003 og markedsføringsaftalen af 25. januar 2010.

(359) Derudover skal Tyskland i henhold til kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ([149]) tillægge støttebeløbet renter beregnet fra den dato, hvor den ulovlige støtte var til rådighed for modtageren, og indtil den er tilbagebetalt ([150]). Da de pengestrømme, som i denne sag udgør denne støtte, er komplekse og effektueres på mange forskellige datoer i løbet af hele gyldighedsperioden for kombinationen af aftalen om lufthavnstjenester af 3. marts 2003, markedsføringsaftalen af 7. april 2003 og markedsføringsaftalen af 25. januar 2010, vurderer Kommissionen, at det er acceptabelt vedrørende beregningen af renter at antage, at tidspunktet for udbetalingen af den her omhandlede støtte ligger i slutningen af IATA-sommersæsonen 2010 (dvs. den 30. oktober 2010) —

Tabel 20

Beløb, der skal tilbagebetales i forbindelse med aftalen om lufthavnstjenester fra 2003, markedsføringsaftalen fra 2003 samt markedsføringsaftalen fra 2010

	Sommersæson 2010
Antal afrejsende passagerer	55 188
FORVENTEDE INDTÆGTER *(EUR)*	
Nettoafgift, som Ryanair skal betale pr. afrejsende passager	[…]*
Luftfartsrelaterede indtægter i alt	[…]*

([149]) Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).
([150]) Se artikel 14, stk. 2, i forordning (EF) nr. 659/1999.

	Sommersæson 2010
Ikke-luftfartsrelaterede indtægter pr. passager	[…]*
Ikke-luftfartsrelaterede indtægter i alt	[…]*
Samlede indtægter	[…]*
FORVENTEDE AFGIFTER *(EUR)*	
Faste markedsføringsgebyrer	[…]*
Månedlige driftsafgifter	13 943
Driftsafgifter i alt	97 601
Afgifter i alt	[…]*
NETTORESULTAT *(EUR)* **BELØB, DER SKAL TILBAGESØGES**	**– 318 569**

VEDTAGET FØLGENDE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. Den statsstøtte, som Tyskland i strid med EUF-traktatens artikel 108, stk. 3, ulovligt har ydet til Altenburg-Nobitz lufthavn i perioden mellem 2000 og 2011 i form af finansiering af infrastrukturinvesteringer i perioden fra 2000 til 2011, er forenelig med det indre marked.

2. Den statsstøtte, som Tyskland i strid med EUF-traktatens artikel 108, stk. 3, ulovligt har ydet til Altenburg-Nobitz lufthavn i perioden mellem 2000 og 2011 i form af finansiering af driftstab i perioden fra 2000 til 2011, er forenelig med det indre marked.

3. Den aftale, der blev indgået den 3. marts 2003 mellem Altenburg-Nobitz lufthavn og Ryanair om lufthavnstjenester sammen med den aftale, der blev indgået den 7. april 2003 mellem Altenburg-Nobitz lufthavn og Ryanair om markedsføringstjenester samt den aftale, der blev indgået den 28. august 2008 mellem Altenburg-Nobitz lufthavn og AMS om markedsføringstjenester, udgør ikke statsstøtte.

4. Den statsstøtte, som Tyskland i strid med EUF-traktatens artikel 108, stk. 3, ulovligt har ydet til Ryanair og AMS i form af kombinationen af den aftale om lufthavnstjenester, der blev indgået den 3. marts 2003 mellem Altenburg-Nobitz lufthavn og Ryanair, og den aftale om markedsføringstjenester, der blev indgået den 7. april 2003 mellem Altenburg-Nobitz lufthavn og Ryanair, samt den aftale om markedsføringstjenester, der blev indgået den 25. januar 2010 mellem Altenburg-Nobitz lufthavn og AMS, er ikke forenelig med det indre marked.

Artikel 2

1. Tyskland tilbagesøger den i artikel 1, stk. 4, omhandlede statsstøtte fra støttemodtagerne.

2. I betragtning af, at Ryanair og AMS i forbindelse med denne afgørelse udgør én økonomisk enhed, hæfter de solidarisk for tilbagebetalingen af den statsstøtte, som de hver især har modtaget i kraft af den kombinerede anvendelse af aftalen om lufthavnstjenester af 3. marts 2003, markedsføringsaftalen af 7. april 2003 samt markedsføringsaftalen af 25. januar 2010.

3. De beløb, der skal tilbagesøges, skal tillægges renter fra den dato, de blev stillet til rådighed for støttemodtageren, og indtil de er tilbagebetalt.

4. Beløbet beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004.

5. Tyskland skal annullere alle udestående udbetalinger af den i artikel 1, stk. 4, omhandlede støtte med virkning fra datoen for meddelelsen af denne afgørelse.

Artikel 3

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 1, stk. 4, omhandlede støtte iværksættes øjeblikkeligt og effektivt.

2. Tyskland sørger for, at denne afgørelse er efterkommet senest fire måneder efter, at den er meddelt de tyske myndigheder.

Artikel 4

1. Tyskland fremsender senest to måneder efter offentliggørelsen af denne afgørelse følgende oplysninger:

a) det samlede beløb (hovedstol og tilbagesøgningsrenter), som støttemodtagerne har modtaget

b) det samlede beløb (hovedstol og tilbagesøgningsrenter), som skal tilbagesøges fra støttemodtagerne i henhold til artikel 2

c) en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der er truffet eller planlagt, for at efterkomme denne afgørelse

d) dokumentation for, at støttemodtagerne har fået påbud om at tilbagebetale støtten.

2. Tyskland underretter Kommissionen om udviklingen i de foranstaltninger, der på nationalt plan træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 2 omhandlede støtte er fuldt tilbagebetalt. Efter anmodning fra Kommissionen fremsender Tyskland omgående oplysninger om, hvilke foranstaltninger der er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen. Desuden fremsender Tyskland udførlige oplysninger om de støttebeløb og renter, støttemodtagerne allerede har tilbagebetalt.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 15. oktober 2014.

På Kommissionens vegne

Joaquín ALMUNIA

Næstformand

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/288

af 27. marts 2015

om støtteordningen SA.34775 (13/C) (ex 12/NN) iværksat af Det Forenede Kongerige — Afgift på granulater (»Aggregates Levy«)

(meddelt under nummer C(2015) 2141)

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte eventuelle bemærkninger i henhold til disse bestemmelser ([1]), under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Ved brev af 20. december 2001 (registreret den 28. december 2001) anmeldte Det Forenede Kongeriges myndigheder (herefter »de britiske myndigheder«) over for Kommissionen en støtteordning med titlen »phased introduction of the aggregates levy in Northern Ireland« (gradvis indførelse af en afgift på granulater i Nordirland). De britiske myndigheder oplyste i anmeldelsen Kommissionen om, at de havde til hensigt at indføre en afgift på granulater med virkning fra den 1. april 2002. Denne afgift skulle indføres med Finance Act 2001, del 2, paragraf 16-49 og bilag 4-10. Selve støtteordningen (gradvis indførelse af en afgift på granulater i Nordirland) er blevet fremlagt som en ordning, der omfatter gradvis indførelse af afgiften i Nordirland med henblik på at sikre, at virksomheder i Nordirland, der producerer forarbejdede produkter, som f.eks. beton og asfalt, af granulater, kan bevare deres internationale konkurrenceevne. Denne gradvise indførelse af afgiften for Nordirland skulle indføres med Finance Act 2002.

(2) Ud over anmeldelsen modtog Kommissionen den 27. september 2001 en klage fra to virksomheder, der beskæftigede sig med udvinding og forarbejdning af granulater, og den 15. april 2002 modtog den en yderligere klage fra British Aggregates Association (herefter »BAA«). Ifølge klagerne indebar Finance Act 2001 statsstøtte til de produkter og processer, der var fritaget for afgiften på granulater (»aggregates levy« — herefter »granulatafgiften«), og undtagelserne vedrørende Nordirland udgjorde statsstøtte, der var uforenelig med det indre marked.

(3) Efter den 21. februar 2002 at have modtaget yderligere oplysninger vedtog Kommissionen den 24. april 2002 en beslutning om ikke at rejse indsigelser vedrørende granulatafgiften ([2]). Kommissionen fandt, at de forskellige fritagelser i Finance Act 2001 var begrundet i afgiftens logik, og at Finance Act 2001 derfor ikke indebar nogen form for statsstøtte. Derudover bemærkede Kommissionen, at den gradvise indførelse af granulatafgiften i Nordirland udgjorde statsstøtte, som var forenelig med det indre marked.

(4) Den 12. juli 2002 anlagde BAA sag med henblik på annullation af Kommissionens beslutning af 24. april 2002 (sag T-210/02). Den 13. september 2006 frifandt Retten Kommissionen i det hele. Den 27. november 2006 appellerede BAA Rettens dom. Ved dom af 22. december 2008 i sag C-487/06 P ophævede Domstolen den appellerede dom og hjemviste sagen til Retten.

([1]) EUT C 348 af 28.11.2013, s. 162.
([2]) EFT C 133 af 5.6.2002, s. 11.

(5) Den 7. marts 2012 annullerede Retten med sin dom i sag T-210/02 RENV Kommissionens beslutning nævnt i betragtning 3 ovenfor. Ifølge Retten havde Kommissionen ikke godtgjort, at den afgiftsdifferentiering, der er forbundet med fritagelsen, var begrundet i det normale beskatningsprincip, som granulatafgiften hviler på, eller det miljømæssige formål med granulatafgiften. Retten fandt navnlig, at Kommissionen havde undladt at tage hensyn til det normale beskatningsprincip med henblik på at fastslå den selektive karakter af de eventuelle fordele, der skabes af granulatafgiften. I denne forbindelse påpegede Retten visse uoverensstemmelser i den terminologi, som Kommissionen anvendte i sin beslutning, nemlig med hensyn til udtrykkene »udyrkede«, »primære« og »sekundære« granulater, der ikke svarede til de udtryk, der anvendtes i Finance Act 2001 som ændret. Kommissionen havde endvidere ikke i sin beslutning forklaret, hvorfor visse fritagne materialer (anvendt som granulater, som f.eks. lergranulater) ikke var i samme faktiske og retlige situation som afgiftsbelagte materialer.

(6) Efter annullationen af Kommissionens beslutning af 24. april 2002 skulle Kommissionen revurdere, hvorvidt de fritagelser, udelukkelser og afgiftslettelser, der var fastsat i Finance Act 2001 som ændret ved Finance Act 2002 og Finance Act 2007, udgjorde statsstøtte. Kommissionen registrerede sagen under en NN-reference, da granulatafgiften har været i kraft siden den 1. april 2002. Spørgsmålet om foreneligheden af den gradvise indførelse af granulatafgiften i Nordirland er blevet undersøgt i en anden sag (SA.18859 (11/C) — Det Forenede Kongerige — fritagelse for afgift på granulater i Nordirland).

(7) Ud over de bemærkninger og indlæg, der blev fremsat under sagerne ved Unionens domstole, indgav klageren yderligere bemærkninger og oplysninger til Kommissionen den 13. juni 2012 og den 26. oktober 2012. Disse bemærkninger blev fremsendt til Det Forenede Kongerige den 15. maj 2013. Den 27. september 2012 og den 27. maj 2013 indgav de britiske myndigheder yderligere oplysninger om granulatafgiften.

(8) Ved brev af 31. juli 2013 meddelte Kommissionen Det Forenede Kongerige, at den havde besluttet at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 108, stk. 2, for så vidt angår de afgiftsfritagelser, -udelukkelser og -lettelser, der er fastsat ved paragraf 17, stk. 3, litra e) og litra f), nr. i) og ii), paragraf 17, stk. 4, litra a) (i det omfang det fritagne materiale udelukkende består af kul, brunkul, skiferler eller skifer, der anvendes som granulater, eller hovedsagelig består af kul, brunkul, skiferler eller skifer), paragraf 17, stk. 4, litra c), nr. i) og ii) (når materialet udelukkende består af restprodukter), paragraf 17, stk. 4, litra f) (for så vidt angår ler), paragraf 18, stk. 2, litra b) (for så vidt angår en fritaget fremstillingsproces, hvor de anvendte materialer er granulater), og paragraf 30, stk. 1, litra b) (for så vidt angår en fritaget fremstillingsproces i henhold til paragraf 18, stk. 2, litra b), hvor de anvendte materialer er granulater) i Finance Act 2001 som ændret ved Finance Act 2002 og Finance Act 2007. Kommissionen gjorde ingen indsigelser mod de afgiftsfritagelser, -udelukkelser og -lettelser, der er fastsat ved paragraf 17, stk. 2, litra b), c), og d), paragraf 17, stk. 3, litra b), c), d), og da), paragraf 17, stk. 4, litra d) og e), og paragraf 17, stk. 4, litra a) (i det omfang det fritagne materiale består af kul, brunkul, skiferler eller skifer, som anvendes til andre formål end som granulater), paragraf 17, stk. 4, litra c) (når det udelukkende består af restprodukter), paragraf 17, stk. 4, litra f) (undtagen ler), paragraf 18, stk. 2, litra a) og b) (for så vidt angår materialer, der ikke anvendes som granulater), paragraf 18, stk. 2, litra c), paragraf 30, stk. 1, litra a) og b) (for så vidt angår en fritaget fremstillingsproces i henhold til paragraf 18, stk. 2, litra a) og c)), paragraf 30, stk. 1, litra b), (for så vidt angår en fritaget fremstillingsproces i henhold til paragraf 18, stk. 2, litra b), hvor de anvendte materialer ikke er granulater), og paragraf 30, stk. 1, litra c), i Finance Act 2001 som ændret ved Finance Act 2002 og Finance Act 2007, da de ikke udgør statsstøtte i den betydning, der er fastsat i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

(9) Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ([3]) (herefter »indledningsafgørelsen«). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger vedrørende støtten.

(10) Kommissionen modtog omfattende bemærkninger fra 16 interesserede parter i perioden mellem den 20. december 2013 og den 17. januar 2014 og supplerende oplysninger fra et medlem af British Aggregates Association den 10. februar 2014 og fra British Aggregates Association den 5. marts 2014. De blev den 27. maj 2014 og den 13. juni 2014 videresendt til Det Forenede Kongerige, som derefter fik mulighed for at svare. Det Forenede Kongerige fremsatte sit svar ved brev af 30. juni 2014. Landet indgav desuden bemærkninger til indledningsafgørelsen den 1. oktober 2013, 31. oktober 2013 og 28. februar 2014.

([3]) Jf. fodnote 1.

(11) Kommissionen anmodede de britiske myndigheder om yderligere oplysninger den 14. juli 2014, 1. september 2014, 8. september 2014 og 28. november 2014. Det Forenede Kongerige indgav sådanne oplysninger den 29. august 2014, 9. september 2014, 18. september 2014 samt 8. og 9. december 2014.

(12) Efter et trepartsmøde den 15. juli 2014 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger fra Det Forenede Kongerige og BAA i fællesskab den 18. juli 2014. Disse oplysninger blev indgivet til Kommissionen den 8. september 2014. BAA indgav yderligere oplysninger som svar på Kommissionens spørgsmål den 15. september 2014. De indgivne oplysninger blev efterfølgende videresendt til de britiske myndigheder den 17. oktober 2014, som svarede den 12. november 2014, 14. november 2014 og 17. november 2014.

(13) Kommissionen anmodede om supplerende oplysninger fra BAA den 10. juli 2014 og den 16. oktober 2014. BAA indgav sådanne oplysninger den 6. november 2014 og 21. november 2014. Disse oplysninger blev videresendt til de britiske myndigheder den 2. december 2014, som svarede den 18. december 2014.

2. **DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN**

2.1. *BEGREBET GRANULATER*

(14) Granulater anvendes i bygge- og anlægssektoren. De kan generelt ([4]) beskrives som kornet eller partikelformet materiale, som på grund af dets fysiske og kemiske inaktive egenskaber er velegnet til anvendelse enten alene eller som tilsætning til cement, kalk eller bituminøst materiale, der bruges i byggeriet som beton ([5]), til vejbyggeri, som asfalt, til dræn ([6]) eller som påfyldning ([7]). Granulater kan fremkomme naturligt eller fremstilles ved forarbejdning eller genbrug ([8]). I indledningsafgørelsen beskrives begrebet granulater og anvendelsen af granulater i betragtning 8-13.

(15) Definitionen af granulater hænger direkte sammen med de mulige anvendelser af bestemte granulat- eller partikelmaterialer fra stenbrud i bygge- og anlægssektoren (se betragtning 14), da dette er den primære forskel mellem begrebet granulater og begrebet mineraler.

(16) Naturlige granulater er granulater, der forekommer naturligt, og som kan bruges uden industriel forarbejdning. De omfatter sand, grus og knuste sten ([9]) og udvindes fra stenbrud og grusgrave eller ved opmudring af havbunden.

(17) Genbrugte granulater kommer fra genbehandling af materialer, der tidligere har været anvendt i byggeri og anlæg, herunder bygnings- eller nedrivningsrester ([10]).

(18) Fremstillede granulater er generelt lette granulater med høj tæthed, der er fremstillet til specialformål. De er fremstillet ved brug af industrielle processer (normalt en termisk proces). Eksempler omfatter: slaggegranulat, ekspanderet lergranulat, ekspanderet perlitgranulat og ekspanderet polystyrengranulat ([11]).

([4]) Wikipedia: https://en.wikipedia.org/wiki/Construction_aggregate (29.5.2013), FAOterm: http://termportal.fao.org/faoterm/search/pages/termUrl.do?id=204 (29.5.2013), European Standard BSEN 12620:2002, *Dictionary of Building*, James H. Maclean og John S. Scott, Penguin Books, fourth edition, *Oxford Dictionary of Construction, Surveying & Civil Engineering*, Christopher Gorse, David Johnston og Martin Pritchard, Oxford University Press 2012, *Glossary of Building and Civil Engineering Terms*, British Standard Institution, Blackwell Scientific Publications, 1993, 100-4403, http://www.uepg.eu/what-are-aggregates. Se også sag T-210/02 RENV af 7. marts 2012, British Aggregates Association mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2012:110, præmis 1.

([5]) Beton er en blanding af granulater, cement og vand. I denne blanding har granulaterne til formål at skabe en afstivning, som mindsker den plads, der optages af cementen.

([6]) Granulater bruges ofte i forbindelse med dræn på grund af deres gode hydrauliske ledningsevne.

([7]) Granulater bruges under fundamenter, veje og jernbaner. I dette tilfælde hjælper de med at udfylde hulrum og beskytte rør (rør i jorden til renset vand eller kabelbakker, der skal beskyttes mod skarpe genstande i jorden og derfor lægges på og omgives af fine granulater, inden renderne fyldes igen). Granulater kan også bruges til at etablere hårde overflader. De forhindrer sætninger under veje, bygninger eller jernbaner. Uasfalterede veje og parkeringspladser belægges med et overfladelag af granulat for at skabe en mere robust overflade til køretøjer, der kan variere fra cykler til lastbiler. Granulater forhindrer, at køretøjerne synker ned i jorden, især i regnvejr. Wikipedia: https://en.wikipedia.org/wiki/Construction_aggregate (29.5.2013), http://sustainableaggregates.com/overview/uses.htm (29.5.2013).

([8]) Europæisk standard BSEN 12620:2002.

([9]) UEPG, http://www.uepg.eu/what-are-aggregates (28.3.2013). Se også http://www.bgs.ac.uk/planning4minerals/assets/downloads/86210_P4M_A_Guide_On_Aggregates.pdf s. 6.

([10]) http://www.bgs.ac.uk/planning4minerals/Resources_1.htm (29.5.2013), http://sustainableaggregates.com/sourcesofaggregates/recycled/rib_introduction.htm (29.5.2013), http://www.uepg.eu/what-are-granulater (29.5.2013).

([11]) *Glossary of Building and Civil Engineering Terms*, British Standard Institution, Blackwell Scientific Publications, 1993, 630- 3.

(19) Materialer, der kan anvendes som granulater, kan også anvendes til at fremstille andre produkter. I den forbindelse skelner industrien mellem anvendelse af sand, grus og knuste sten som granulat og andre anvendelser af sand, grus og knuste sten ([12]). Andre anvendelser af sand, grus og knuste sten omfatter f.eks. fremstilling af cement og glas og andre anvendelser i industrien ([13]) eller landbruget ([14]).

2.2. *BAGGRUND FOR OG FORMÅL MED GRANULATAFGIFTEN*

(20) Granulater er en knap naturressource, for så vidt angår de steder, hvor de kan udvindes på en acceptabel måde ([15]). Udvinding af granulater lægger beslag på arealer på mellemlang til lang sigt og medfører både miljøbelastning og forurening.

(21) Efter en række foranstaltninger, der havde til formål at afhjælpe de miljøproblemer i forbindelse med udvinding af granulater, der er beskrevet i betragtning 15-18 i indledningsafgørelsen, blev granulatafgiften indført i april 2002 med henblik på at tilskynde til mere effektiv anvendelse af granulater i bygge- og anlægssektoren gennem:

— internalisering af nogle af miljøomkostningerne ved udvinding af granulater, som f.eks. støj, støv, visuelle gener og tab af biodiversitet, i prisen på granulater. I den henseende var det hensigten, at granulatafgiften skulle stimulere effektiv udvinding af granulater og tilskynde til effektiv udnyttelse og mindre affald på anlægsstedet

— tilskyndelser til at vende efterspørgslen fra specifikt udvundne granulater til alternativer, såsom:

  — genbrugte granulater

  — affald fra og biprodukter fra andre processer, herunder udvinding af andre mineraler (affald fra udvinding af ler og kul og affald fra glas og dæk) ([16]).

(22) I denne forbindelse havde de britiske myndigheder i forbindelse med indledningsafgørelsen forklaret, at granulater til anvendelse i bygge- og anlægssektoren er et relativt billigt produkt, især sammenlignet med de samlede omkostninger til bygge- og anlægsprojekter, hvor granulater anvendes. Granulater kan relativt nemt udvindes af jorden. Uden yderligere prissignaler, f.eks. gennem granulatafgiften, er der derfor intet særligt incitament til at anvende granulater effektivt.

(23) Uden yderligere prissignaler vil være genbrug af granulater heller ikke være en rentabel løsning. Ifølge de britiske myndigheder er tilskyndelse til anvendelse af genbrugte granulater, som dog i sig selv medfører visse miljøomkostninger, som f.eks. energiforbrug og støj, et vigtigt led i indsatsen for at reducere miljøomkostningerne i forbindelse med udvinding af materialer fra jorden (som f.eks. langsigtede indvirkninger på biodiversiteten). Anvendelsen af genbrugte materialer medfører ingen forstyrrelse af nye arealer eller havbunden.

(24) Ud over at tilskynde til anvendelse af genbrugte granulater som et alternativ til nyindvundne materialer har granulatafgiften også til formål at reducere udvindingen af sand, grus og sten til brug som granulater gennem incitamenter til brug af andre materialer, der ellers ville blive bortskaffet. Biprodukter af, restprodukter fra og affald fra andre udvindingsprocesser eller industrielle processer anses sædvanligvis for materialer af ringere kvalitet og specifikationer end materialer, der specifikt er udvundet og udnyttet med henblik på anvendelse som

([12]) http://sustainableaggregates.com/overview/uses.htm (29.5.2013), HM Customs & Excises — Consultation on a Potential Aggregates Tax — Summary of Replies, april 1999, afsnit 18.

([13]) Sand, oftest kvartssand, bruges f.eks. til fremstilling af støbeforme. Et andet eksempel er kalksten eller kalciumkarbonat. Som fint pulver bruges det som blegemiddel eller fyldstof i papir, klæbemidler, maling, plast, PVC, tandpasta, lægemiddeltabletter og rengøringsmidler. Det bruges også for at tilsætte kalk til vitamin- og mineraltilskud, mel og dyrefoder. Kvartssand bruges desuden til at udtrække faste partikler fra spildevand i rensningsanlæg.

([14]) Kalk absorberes af planter (afgrøder eller græs) og træer, men udvandes også naturligt af jorden af regnvand og brug af gødningsstoffer. Dette kan føre til øget surhed, tab af frugtbarhed i jorden og i nogle tilfælde forringet jordstruktur. For at genskabe balancen spredes der »landbrugskalk« på markerne for at opnå de nødvendige vækstbetingelser for afgrøder eller græs. Kalk kan være malet kalksten eller dolomit (som også indeholder magnesium) eller brændt kalk (eller brændt dolomit), hvor stenen er opvarmet i en ovn.

([15]) MPG6 — Guidelines for Aggregates Provision in England 1994, afsnit 6-123 (23).

([16]) Budget announcement March 2000 — Prudent for a Purpose: Working for a Stronger and Fairer Britain — Chapter 6: Protecting the environment — Regenerating our cities/protecting our countryside — Waste, Aggregates, afsnit 6.91, Pre-Budget Report — November 2001 — Chapter 7: Protecting the environment — Protecting Britain's countryside — Aggregates quarrying — The aggregates levy, afsnit 7.71, Budget announcement March 2001 — Chapter 6: Protecting the environment, afsnit 6.91.

granulater. De kan have lidt andre anvendelser og formål. Som følge af deres lavere densitet eller uensartede størrelse er det i nogle tilfælde ikke sikkert at anvende dem i bestemte vejoverflader eller i andre situationer, hvor granulaterne skal kunne modstå højt tryk og slid. Biprodukter, restprodukter og affald er dog stadig et økonomisk fordelagtigt alternativ til granulater af den højeste kvalitet i mange situationer. Biprodukter af, restprodukter fra og affald fra processer, der er anført i Finance Act 2001, ville blive bortskaffet, hvis granulatafgiften ikke var blevet indført. Da de er uundgåelige biprodukter fra en række processer, der tilvejebringer vigtige materialer til bygge- og anlægssektoren (f.eks. tagsten af skifer) eller andre sektorer (f.eks. feldspat til glasindustrien), ville det ifølge de britiske myndigheder miljømæssigt være mere fordelagtigt at tilskynde til anvendelsen af disse materialer som granulater i stedet for at bortskaffe dem som affald. Ved at anvende et allerede udvundet produkt, der ellers skulle bortskaffes, undgår man således yderligere miljøomkostninger. I modsat fald skulle der foretages (yderligere) udvinding af nye granulater, hvilket ville medføre unødvendige yderligere miljøomkostninger (forstyrrelse af nye områder). Dette medvirker desuden til retablering af områder, der allerede er ødelagt af bjerge af affald og restprodukter. Ifølge de britiske myndigheder kunne en granulatafgift på sådanne materialer have den uønskede virkning, at den fjernede incitamentet til den meget begrænsede anvendelse af disse materialer, der allerede sker, hvilket ville øge og ikke mindske deponeringen af disse materialer. I betragtning 23 til indledningsafgørelsen gives der en detaljeret beskrivelse af estimaterne for de tilgængelige mængder af alternativer.

(25) I henhold til de indledende overslag ville granulatafgiften reducere efterspørgslen efter udyrkede granulater med 20 mio. ton/år i gennemsnit.

(26) Eftersom målet var at tilskynde til mere effektiv udvinding og mere effektiv anvendelse af udyrkede granulater, ville afgiften ifølge de britiske myndigheder »blive pålagt virksomheder, der foretager udvinding med henblik på kommerciel anvendelse af granulater« ([17]). I denne forbindelse havde de britiske myndigheder forklaret, at der ved udvinding af højt specificerede materialer til anvendelse i bygge- og anlægssektoren samtidig produceres materialer af ringere kvalitet og dermed lavere pris, og at det betyder, at det i praksis ikke er muligt at fritage disse materialer på samme måde som biprodukter fra industrielle processer eller andre udvindingsaktiviteter. Andelen af granulater af høj kvalitet og lav kvalitet varierer desuden fra brud til brud på grund af geologiske faktorer, og der findes ikke et fast tal for alle brud, da mere effektive metoder kan hjælpe med at reducere andelen af granulater af lav kvalitet. Udtrykket lavkvalitetsgranulat er desuden i en vis grad et subjektivt udtryk. Det, som den ene stenbrudsvirksomhed betragter som lav kvalitet, kan være en del af en anden virksomheds primære produktserie. Hvis lavkvalitetsgranulater blev fritaget for afgift, kunne det føre til ulige behandling af virksomheder samt skattesvig eller skatteunddragelse. Omfattende høringer af industrien om dette spørgsmål på tidspunktet for indførelsen af granulatafgiften resulterede ikke i en brugbar definition af, hvordan man skulle skelne mellem højkvalitetsmaterialer — der skulle pålægges afgift — og biprodukter af lavere kvalitet fra udvinding af højværdigranulater. De britiske myndigheder havde videre bemærket, at afgifter på lavkvalitetsgranulater også afspejler ønsket om at internalisere miljøomkostningerne ved udvinding af granulater, uanset om det udvundne produkt i sidste ende anses for et høj- eller lavkvalitetsprodukt.

(27) Endelig bemærkede de britiske myndigheder, at granulatafgiften ikke er tænkt som en generel afgift på udvinding af mineraler, men som en afgift på udvinding af sten, sand og grus, der anvendes som granulater i bygge- og anlægssektoren, og som udnyttes kommercielt i Det Forenede Kongerige. Udvinding af andre materialer kan ifølge de britiske myndigheder have samme indvirkning på miljøet, men ikke alle har mulighed for at mindske intensiteten af udvindingen ved at bruge alternative materialer, som f.eks. genbrugs- og overskudsmaterialer. Granulatudvinding udgjorde desuden den største mineraludvindingsaktivitet i Det Forenede Kongerige (i 2002 tegnede den sig mængdemæssigt for 70 % af den samlede mineraludvinding) og var derfor den største kilde til miljøbelastning som følge af mineraludvinding i hele Det Forenede Kongerige. Afgiftens anvendelsesområde blev fastsat med henblik at opnå så stor miljøgevinst som muligt gennem en reduktion i udvindingen af granulater og gennem bevaring af strategiske ressourcer, samtidig med at materialer, hvor der ikke findes alternativer, ikke blev pålagt en tung afgift.

2.3. *FINANCE ACT 2001, IKRAFTTRÆDEN, ÆNDRINGER OG PERIODE*

(28) De primære regler om granulatafgiften er fastsat i Finance Act 2001, paragraf 16-49 og bilag 4-10. Finance Act 2001 blev vedtaget den 11. maj 2001 og er siden blevet ændret flere gange som beskrevet i betragtning 28 og 29 til indledningsafgørelsen. Denne afgørelse henviser til Finance Act 2001 med senere ændringer. Granulatafgiften trådte i kraft den 1. april 2002 og er stadig gældende. I loven er der ikke anført en anvendelsesperiode for granulatafgiften.

([17]) Brev af 19. februar 2002, registreret den 21. februar 2002 under A/31371, afsnit 4.10.

(29) Efter indledningsafgørelsen ændrede de britiske myndigheder Finance Act 2001 ved at suspendere fritagelserne for de materialer, om hvilke Kommissionen havde udtrykt tvivl, med virkning fra den 1. april 2014.

(30) De britiske myndigheder forklarede, at de under forberedelsen af lovgivningen om suspensionen på grundlag af bemærkninger modtaget fra industrien konkluderede, at det ville være praktisk umuligt at afgøre, om materialer var blevet »udvundet med henblik på anvendelse som granulater«. De fastsatte derfor et nyt kriterium — »til bygge- og anlægsformål« — som er i overensstemmelse med de definitioner, der anvendes i den eksisterende lovgivning. For at opnå det resultat, der er tilsigtet med indledningsafgørelsen, med anvendelsen af dette kriterium fastsætter bestemmelsen om suspension, at: i) ler (herunder plastisk ler, kaolin og ildfast ler) og skiferler, der anvendes til fremstilling af keramiske byggematerialer, og ii) gips, der anvendes til fremstilling af puds og gipsplader, er fritagne processer. Det skyldes, at de kan være omfattet af materiale udvundet »til bygge- og anlægsformål«, men at de ikke kan anvendes som granulater af de respektive materialer.

2.4. *GRANULATAFGIFTENS STRUKTUR OG HÆNDELSER, DER UDLØSER AFGIFTEN*

(31) I Finance Act 2001, paragraf 16, stk. 1, fastsættes det, at »en afgift, der betegnes granulatafgift, pålægges i overensstemmelse med denne del granulater, der udnyttes kommercielt«. Paragraf 16, stk. 2, er affattet som følger: »Afgiften pålægges, når en afgiftspligtig mængde granulater på eller efter ikrafttrædelsesdatoen udnyttes kommercielt i Det Forenede Kongerige«.

(32) I henhold til paragraf 17, stk. 1, forstås ved »granulater« »(med forbehold af paragraf 18 nedenfor) sten, grus eller sand samt alle de materialer, der midlertidigt indføjes eller naturligt er blandet deri«.

(33) Paragraf 18, stk. 1, har følgende ordlyd: »Henvisninger til granulater i denne del: a) omfatter henvisninger til restprodukter, affald, afgravning og andre biprodukter, der er resultatet af anvendelsen af en fritaget proces på granulater, b) men omfatter ikke henvisninger til andet, der er resultatet af anvendelsen af en sådan proces på granulater«.

(34) I henhold til paragraf 18, stk. 2, er fritagne processer:

»a) stenhugning for at producere sten med en eller flere flade overflader

b) enhver proces, hvorved et relevant stof udvindes eller på anden måde udskilles (som led i processen for at udvinde det fra jorden eller på anden måde) fra granulater

c) enhver proces til fremstilling af kalk eller cement fra kalksten eller fra kalksten og et andet materiale.«

(35) I paragraf 18, stk. 3, anføres de relevante stoffer som a) anhydrit, b) plastisk ler, c) tungspat, e) kaolin, f) feldspat, g) ildfast ler, i) flusspat, j) fullerjord, k) smykkesten og halvædelstene, l) gips, m) metal eller metalmalm, n) muskovit, o) perlit, p) potaske, q) pimpsten, r) råfosfat, s) natriumklorid, t) talkum, u) vermiculit. Paragraf 18, stk. 3, litra d) og h), blev udeladt med tilbagevirkende kraft pr. 1. april 2002 ved Finance Act 2002.

(36) Paragraf 16, stk. 2, i Finance Act 2001 bestemmer sammenholdt med paragraf 19, stk. 1 og 2, at granulatafgiften udløses af den første af hver af de følgende fire typer kommerciel udnyttelse i Det Forenede Kongerige:

a) Granulaterne fjernes fra deres oprindelsessted eller et sted, der er registreret i navnet af en person, der driver oprindelsesstedet ([18]), eller ethvert andet sted, hvortil granulaterne er blevet transporteret med henblik på at blive underkastet en fritaget proces på dette sted, men hvor de ikke er blevet underkastet en sådan proces.

b) Granulaterne bliver genstand for en aftale om levering til en person ([19]).

([18]) Denne bestemmelse omhandler det tilfælde, hvor granulater overføres fra et sted til et andet, som ejes af den samme erhvervsdrivende. Der pålægges normalt ikke granulatafgift ved overførsel fra et sted til et andet (se paragraf 19, stk. 3, litra b), i Finance Act 2001).

([19]) Ifølge de britiske myndigheder er granulater genstand for en aftale om, at de skal leveres, når der indgås en kontrakt, eller når varerne overdrages, og der udfærdiges et dokument. I henhold til paragraf 19, stk. 6, i Finance Act 2001 bliver granulater genstand for aftalen på det tidspunkt, hvor de kan identificeres særskilt. Med hensyn til afgiften fastsætter denne bestemmelse også, at overførsel af ejerskab af arealer, hvor der findes granulater, ikke automatisk indebærer levering af disse granulater.

c) Granulaterne anvendes til bygge- og anlægsformål ([20]).

d) Granulaterne blandes på anden måde end under tilladte omstændigheder ([21]) med et andet materiale eller stof end vand.

(37) I forbindelse med granulatafgiften skelnes der i Finance Act 2001 i det væsentlige mellem tre typer oprindelssesteder:

a) den havn eller det landingssted, hvor granulater indvundet fra Det Forenede Kongeriges havbund først landes (paragraf 20, stk. 1, litra a))

b) det sted, hvor en fritaget proces har fundet sted (paragraf 20, stk. 1, litra b)). Dette vedrører situationer, hvor en fritaget proces er blevet anvendt, det stof, der er fritaget for afgiften, er blevet udvundet, og granulater er blevet til overs og er blevet anvendt. Det sted, hvor udvindingen af det stof, der var fritaget for afgift, fandt sted, bliver da oprindelsesstedet for granulaterne

c) det sted, hvor granulaterne hentes fra jorden (paragraf 20, stk. 1, litra d)).

(38) I medfør af begrebet kommerciel udnyttelse gælder granulatafgiften for både granulater udvundet i Det Forenede Kongerige og importerede granulater. Importerede granulater pålægges granulatafgiften, ikke når de landes i Det Forenede Kongerige ([22]), men når de bliver genstand for en aftale (og granulaterne allerede befinder sig Det Forenede Kongerige), eller når de anvendes til bygge- og anlægsformål (i Det Forenede Kongerige) eller blandes (i Det Forenede Kongerige) med et andet materiale eller stof end vand under andre omstændigheder end de tilladte ([23]).

(39) Paragraf 19, stk. 3, i Finance Act 2001 indeholder yderligere detaljer om begrebet kommerciel udnyttelse. Det bestemmes i litra e), at kommerciel udnyttelse ikke finder sted, når granulaterne — uden at være blevet underkastet en proces, hvor de blandes med et andet stof eller materiale (bortset fra vand) — igen bliver en del af jorden på det sted, hvor de blev udvundet ([24]).

(40) I paragraf 21 og 22 defineres det, hvem der driver et sted, og om det er vedkommende eller en anden person, der er ansvarlig for udnyttelsen (og som derfor er ansvarlig for granulatafgiften) i en bestemt situation.

2.5. *BEGREBET AFGIFTSPLIGTIGE GRANULATER — AFGIFTSFRITAGELSER OG AFGIFTSLETTELSER*

(41) I henhold til paragraf 17, stk. 2, i Finance Act 2001 er granulater ikke afgiftspligtige i fire tilfælde:

a) hvis de er udtrykkeligt fritaget

b) hvis de tidligere er blevet anvendt til bygge- og anlægsformål (enten før eller efter ikrafttrædelsesdatoen)

c) hvis de er eller stammer fra granulater, der allerede er pålagt granulatafgift

d) hvis der er tale om granulater, som blev fjernet fra deres oprindelsessted inden ikrafttrædelsesdatoen.

(42) Granulater anses for at blive anvendt til bygge- og anlægsformål, når de anvendes som materiale eller understøtning i anlægget eller forbedringen af en konstruktion (herunder veje, stier, jernbaneunderlag, dæmninger, bygninger og broer), eller når de blandes med andet som et led i fremstillingsprocessen for mørtel, beton, tjærebeton, vejbelægning eller lignende bygge- og anlægsmaterialer ([25]).

([20]) Se paragraf 48, stk. 2, i Finance Act 2001: Ved »til bygge- og anlægsformål« forstås anvendelse af granulater som materiale eller understøtning i anlægget eller forbedringen af en konstruktion (herunder veje, stier, jernbaneunderlag, dæmninger, bygninger og broer), eller når de blandes med andet som et led i fremstillingsprocessen for mørtel, beton, tjærebeton, vejbelægning eller lignende bygge- og anlægsmaterialer.

([21]) Tilladte omstændigheder er defineret i paragraf 19, stk. 7. De vedrører den situation, hvor granulater blandes med afgiftspligtige granulater, der ikke tidligere har været pålagt granulatafgift, og hele blandingen foretages på et sted, der er oprindelsesstedet, et sted, der er registreret under samme navn som oprindelsesstedet, eller et sted, hvortil granulaterne er blevet transporteret for at blive underkastet en fritaget proces, men som ikke er blevet foretaget.

([22]) Landingsstedet for granulater svarer til oprindelsesstedet for granulater, hvis der er tale om granulater udvundet af britisk havbund/farvand.

([23]) Se også Notice AGL 1: Aggregates Levy, april 2011, punkt 8.1.

([24]) Sidstnævnte bestemmelse vedrører den situation, hvor granulaterne returneres til den jord, hvor de blev udvundet, og er i samme tilstand som, da de blev udvundet. I en sådan situation er der ikke sket en afgiftspligtig levering af granulater.

([25]) Se Notice AGL 1.

(43) I henhold til paragraf 17, stk. 3, er granulater fritaget for granulatafgift, hvis:

»b) de udelukkende består af granulater, der udvindes ved at blive fjernet fra jorden på en byggegrund eller en byggeplads i forbindelse med udgravninger, der foretages i overensstemmelse med loven: i) i forbindelse med ombygning eller opførelse af bygningen, og ii) alene med henblik på at lægge fundament, rør eller kabler

c) de udelukkende består af granulater, der udvindes i) ved at blive fjernet fra bunden af en flod, en kanal eller et vandløb (enten naturligt eller kunstigt) eller af en sejlrende i eller indsejling til en havn (enten naturlig eller kunstig) og ii) i forbindelse med opmudring, der alene udføres for at skabe, genoprette, forbedre eller vedligeholde floden, kanalen, vandløbet, sejlrenden eller indsejlingen

d) de udelukkende består af granulater, der udvindes ved at blive fjernet fra jorden langs en motorvej eller projekteret motorvej og i forbindelse med udgravninger, der foretages i overensstemmelse med loven: i) med henblik på at forbedre eller vedligeholde motorvejen eller anlægge den projekterede motorvej og ii) ikke med henblik på at udvinde de pågældende granulater

da) de udelukkende består af granulater, der udvindes ved at blive fjernet fra jorden langs en eksisterende eller projekteret jernbane-, sporvejs- eller monoraillinje og i forbindelse med udgravninger, der foretages i overensstemmelse med loven: i) med henblik på at forbedre eller vedligeholde jernbane-, sporvejs- eller monoraillinjen eller anlægge den projekterede jernbane, sporvej eller monorail og ii) ikke med henblik på at udvinde de pågældende granulater

e) de udelukkende består af restprodukter, affald, afgravning og andre biprodukter, herunder ikke overjord, der er resultatet af udvindingen eller anden adskillelse fra en mængde granulater af kaolin eller plastisk ler, eller

f) de udelukkende består af restprodukter fra en proces, hvorved i) kul, brunkul, skifer eller skiferler eller ii) et stof anført i paragraf 18, stk. 3, nedenfor, er blevet adskilt fra anden sten, efter at det er blevet udvundet af eller med denne anden sten.«

(44) Paragraf 17, stk. 3, litra da), blev indføjet ved paragraf 22, stk. 3, i Finance Act 2007, der trådte i kraft den 1. august 2007.

(45) I henhold til paragraf 17, stk. 4, er granulater, der udelukkende eller hovedsagelig består af et eller flere af følgende eller er en del af et materiale, der består heraf, nemlig:

»a) kul, brunkul, skifer eller skiferler

c) restprodukter, affald eller andre biprodukter fra i) enhver industriel forbrændingsproces eller ii) smeltning eller raffinering af metal

d) borespåner fra processer udført i henhold til licens udstedt efter Petroleum Act 1998 [eller the Petroleum (Production) Act (Northern Ireland) 1964

e) andet, der er resultatet af processer, der udføres som et led i udøvelsen af beføjelser i henhold til eller pålagt ved bestemmelse i eller efter New Roads and Street Works Act 1991, Roads (Northern Ireland) Order 1993 eller Street Works (Northern Ireland) Order 1995

f) ler, jord, planer eller andet organisk materiale.«

(46) I henhold til »Notice AGL 1« betyder »udelukkende«, at 100 % af det pågældende materiale er et af de materialer, der er fritaget for afgift. »Hovedsagelig« betyder, at mere end 50 % af materialet er et af de materialer, der er fritaget for afgift. Der opnås ikke et materiale, der er fritaget for afgift, ved kunstigt at blande granulater med en større mængde fritaget materiale. Det vil blot medføre, at granulatafgiften forfalder på tidspunktet for blandingen.

(47) Ved paragraf 30, stk. 1, Finance Act 2001 fastsættes der bestemmelser om en persons ret til afgiftslettelser, hvis:

a) de granulater, der er pålagt granulatafgift, udføres fra Det Forenede Kongerige som granulater

b) der anvendes en fritaget proces på granulater, der er pålagt granulatafgift

c) de granulater, der er pålagt granulatafgift, bruges i en fastsat industri- eller landbrugsproces

d) de granulater, der er pålagt granulatafgift, bortskaffes på en måde, der ikke indebærer, at de anvendes til fastsatte bygge- og anlægsformål ([26]), eller

e) et beløb, der skyldes en person, som er ansvarlig for den kommercielle udnyttelse af granulater, afskrives helt eller delvist i den pågældendes regnskab som uerholdeligt.

(48) I henhold til paragraf 30, stk. 1, litra b), i Finance Act 2001 kan der fritages for afgift, hvis en fritaget proces i den forstand, der er fastsat i paragraf 18, stk. 2, litra a), b) og c), i Financial Act 2001, er blevet anvendt på materialet, efter at materialet er blevet pålagt granulatafgiften. Denne bestemmelse afspejler dermed de fritagelser, der er omhandlet i paragraf 18, stk. 2.

(49) De industri- og landbrugsprocesser, der kan opnå afgiftsfritagelse i henhold til paragraf 30 stk. 1, litra c), er anført i bilaget »Industrial and Agricultural Processes« til Regulation 13 i Aggregates Levy (General) Regulations 2002. Notice AGL 2 ([27]) beskriver de pågældende typer processer i yderligere detaljer. Det drejer sig om følgende:

Industriprocesser

— Kode 001: Fremstilling og smeltning af jern, stål og ikke-jernholdigt metal, herunder støbeprocesser, præcisionsstøbning, sintringsanlæg og trådtrækning

— Kode 002: Legeringsprocesser

— Kode 003: Emissionsreduktion (luft, jord og vand)

— Kode 004: Filtrering og rensning af drikkevand, luft og olie

— Kode 005: Spildevandsrensning

— Kode 006: Produktion af energi

— Kode 007: Keramiske processer

— Kode 008: Processer med ildfaste materialer

— Kode 009: Fremstilling af glas og glasprodukter

— Kode 010: Fremstilling af glasfiber

— Kode 011: Kemofibre

— Kode 012: Produktion og forarbejdning af levnedsmidler og drikkevarer

— Kode 013: Fremstilling af plast, gummi og PVC

([26]) Aggregates Levy (General) Regulations 2002 (SI 2002/761) omhandler de tilfælde, hvor bortskaffelse af granulater kan føre til afgiftsfritagelse. I henhold til regulation 13a har en person ret til fritagelse for granulatafgift, hvis de afgiftspligtige granulater bortskaffes (ved dumpning eller på anden måde) på en af følgende måder:
»i) de returneres uden videre forarbejdning til oprindelsesstedet eller et sted, som ikke er deres oprindelsessted, men som er registreret under samme navn
ii) de bortskaffes til deponi
iii) der er tale om grus eller sand, og det anvendes til kystsikring på et sted, der ikke er oprindelsesstedet.«

([27]) Notice AGL2 Industrial and Agricultural Processes Relief, som findes på webstedet for HM Revenue & Customs.

— Kode 014: Kemikaliefremstilling, f.eks. natriumkarbonat, magnesium, aluminiumoxid, silica

— Kode 015: Fremstilling af udfældet kalciumkarbonat

— Kode 016: Fremstilling af lægemidler, blegemidler, toiletartikler og rengøringsmidler

— Kode 017: Ventilationsprocesser

— Kode 018: Fremstilling af fyldstoffer til belægninger, forseglinger, klæbestoffer, maling, fugemasse, tætningsmidler, kit og andre binde- eller modificeringsmidler

— Kode 019: Fremstilling af pigmenter, lak og blæk

— Kode 020: Fremstilling af vækstmedier og linjemarkeringer til sportsbaner og andre fritidsfaciliteter

— Kode 021: Forbrænding

— Kode 022: Fremstilling af tørremidler

— Kode 023: Fremstilling af tæppebagklædning, underlag og skum

— Kode 024: Harpiksprocesser

— Kode 025: Fremstilling af additiver til smøremidler

— Kode 026: Læderfarvning

— Kode 027: Papirfremstilling

— Kode 028: Fremstilling af kunstmaterialer

— Kode 029: Fremstilling af legesand, f.eks. til legepladser

— Kode 030: Fremstilling af lerduer

— Kode 031: Slibeprocesser: sandblæsning udført af specialist, jernfri slibning (kuglemøller) og fremstilling af sandpapir

— Kode 032: Anvendelse som propping-middel ved olieefterforskning (eller -produktion), f.eks. fraktursand og borevæsker

— Kode 033: Afsvolvning og skrubning af røggas

— Kode 034: Fremstilling af minesuppressanter

— Kode 035: Fremstilling af brandslukningsmidler

— Kode 036: Fremstilling af brandsikringsmaterialer

— Kode 037: Syreneutralisering

— Kode 038: Fremstilling af friktionsmaterialer, f.eks. autodele

Landbrugsprocesser

— Kode 039: Fremstilling af jordtilsætningsstoffer

— Kode 040: Fremstilling af foderblandinger

— Kode 041: Fremstilling af bundmateriale til husdyr

— Kode 042: Fremstilling af gødningsstoffer

— Kode 043: Fremstilling af pesticider og herbicider

— Kode 044: Fremstilling af vækstmedier, herunder kompost, alene til brug i landbrug og gartnerier

— Kode 045: Jordbehandling, herunder mineralberigelse og surhedsreduktion

2.6. *AFGIFTSSATS*

(50) Afgiftssatsen var oprindeligt 1,60 GBP pr. ton. Afgiftssatsen blev forhøjet til 1,95 GBP pr. ton for granulater, der blev udnyttet kommercielt på eller efter den 1. april 2008. Den gældende afgiftssats er 2 GBP pr. ton (siden den 1. april 2009).

2.7. *BEGRUNDELSE FOR INDLEDNING AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE*

(51) Som der er redegjort for i betragtning 170 til indledningsafgørelsen, var Kommissionen i tvivl om, hvorvidt de fritagelser og udelukkelser, der er nævnt i betragtning 139 til indledningsafgørelsen ([28]) (herefter »de undersøgte fritagelser«), var berettiget efter granulatafgiftens generelle principper og logik. De pågældende fritagelser og udelukkelser fritog tilsyneladende støttemodtagerne for en afgift, de normalt skulle have betalt, og udgjorde driftsstøtte. Da der ikke forelå tilstrækkelige elementer til, at Kommissionen kunne konkludere, om foranstaltningen opfylder betingelserne i EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse fra 2001 ([29]) (herefter »miljørammebestemmelserne fra 2001«) og EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse fra 2008 ([30]) (herefter »miljøretningslinjerne fra 2008«), var Kommissionen i tvivl om, hvorvidt de undersøgte fritagelser og udelukkelser var forenelige med det indre marked.

3. **BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER**

(52) Som nævnt i betragtning 10 ovenfor modtog Kommissionen omfattende bemærkninger fra interesserede parter efter offentliggørelsen af indledningsafgørelsen.

(53) Bemærkningerne fra de interesserede parter vedrørte i) selve indledningsafgørelsen, ii) granulatafgiftens logik, iii) de fritagelser, der allerede i indledningsafgørelsen blev anset for ikke at udgøre statsstøtte, og iv) de undersøgte fritagelser.

(54) Af hensyn til overskueligheden omhandler dette afsnit de bemærkninger, der er modtaget vedrørende indledningsafgørelsen. De øvrige kategorier af modtagne bemærkninger er omhandlet i de relevante afsnit af denne afgørelse.

3.1. *BEMÆRKNINGER VEDRØRENDE INDHOLDET AF INDLEDNINGSAFGØRELSEN*

a) *Bemærkninger fra Richard Bird, BAA, modtaget den 20. og 23. december 2013*

(55) Richard Bird har til Kommissionen fremsendt sit bidrag til de britiske myndigheders offentlige høring vedrørende en eventuel suspension af fritagelserne for granulatafgiften, som Kommissionen har anfægtet i indledningsafgørelsen.

(56) Richard Bird har desuden påpeget en række unøjagtige oplysninger i indledningsafgørelsen, f.eks.:

i) Der udpeges en række stenbrud, hvilket viser, at der ikke er risiko for, at Det Forenede Kongerige løber tør for granulater.

([28]) Fritagelserne og udelukkelserne i paragraf 17, stk. 3, litra e) og litra f), nr. i) og ii), paragraf 17, stk. 4, litra a) (i det omfang det fritagne materiale udelukkende består af kul, brunkul, skiferler eller skifer, der anvendes som granulater, eller hovedsagelig består af kul, brunkul, skiferler eller skifer), paragraf 17, stk. 4, litra c), nr. i) og ii) (når materialet udelukkende består af restprodukter), paragraf 17, stk. 4, litra f) (for så vidt angår ler), paragraf 18, stk. 2, litra b) (for så vidt angår en fritaget fremstillingsproces, hvor de anvendte materialer er granulater), og paragraf 30, stk. 1, litra b) (for så vidt angår en fritaget fremstillingsproces i henhold til paragraf 18, stk. 2, litra b), hvor de anvendte materialer er granulater) i Finance Act 2001 som ændret ved Finance Act 2002 og Finance Act 2007.

([29]) EF-rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse (EFT C 37 af 3.2.2001, s. 3).

([30]) EF-retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse (EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1).

ii) Slaggegranulat, granulat af knust skifer og kvartssand fra produktionen af kaolin har altid været en vigtig kilde til granulater.

iii) Granulater, der er fritaget for afgift, og genbrugte granulater kan ikke erstatte de kvalitetsgranulater, der kræves inden for bygge- og anlægssektoren, og som udvindes sammen med granulater af ringere kvalitet (et ton granulater af god kvalitet sammen med et ton granulater af ringere kvalitet). Der er genereret nye affaldsbjerge som følge af dette materiale.

iv) Der sker misbrug af granulatafgiften.

v) Stenbrud er blevet åbnet blot for at fremstille granulater, der er fritaget for afgift ([31]). Ifølge Richard Bird findes der skiferbrud, der blot producerer skifersten og ikke tagskifer. Richard Bird oplyser navnene på to stenbrud som eksempler.

vi) Stenbrud, der udvinder skiferler, producerer og sælger granulater uden afgift. En mio. ton skiferler blev anvendt til at anlægge en vej i nærheden af Edinburgh.

vii) Indledningsafgørelsen anerkender angiveligt ikke, hvad granulater er: små sten, knuste eller hele, herunder naturligt sand og grus. Grabsten til kystsikring, sten til sikring af floder, sten til stenmure, pejsesten, grøftesten, brosten og grovsten til læmoler pålægges alle afgift som granulater, hvis de geologisk set ikke er skifer eller skiferler.

viii) Granulatafgiften giver ingen mening, når sorterede utilhuggede sten til mure pålægges afgift.

ix) Kun skifer fra North Wales må anvendes til tage. Skifer fra andre skiferområder i Det Forenede Kongerige bruges ikke til tage, men som mursten eller belægningssten. Sandsten, mursten og belægningssten pålægges afgift. Skiferler bruges ikke til tagdækning. Der er blevet åbnet stenbrud, der udvinder skifer og skiferler, fordi disse materialer er fritaget for afgift ([32]).

x) Granulatafgiften har angiveligt haft en negativ indvirkning på miljøet, da aktiviteter, der involverer genbrugte granulater, også belaster miljøet som følge af de længere transportafstande for materialer, der er fritaget for afgift.

xi) Kvartssand fra arbejder med kaolin har altid været en kilde til granulater. Der er ikke meget sand i Cornwall, og sandet fra kaolinbrud reducerer derfor ikke udvindingen af naturligt sand. Det er i realiteten en vigtig kilde til sand i dette område. Dette sand fordrejer markedet for knust stenmel, der er et biprodukt fra de lokale stenbrud, som udvinder stengranulat, og som primært producerer granulatskærver til asfalt- og anlægsarbejder.

xii) Biprodukter af kaolin er fritaget, mens biprodukter af kalksten er pålagt afgift, også når kalkstenen bruges til landbrugs- eller industriprocesser. De producerer 20 % biprodukter, der betegnes som affald.

xiii) En række gamle udtjente kaolinbrud er angiveligt blevet genåbnet alene for at udnytte afgiftsfritagelsen for granulater fra kaolin. En virksomhed, der ønsker at udnytte et gammelt bjerg med affald fra granitbrud, skal på den anden side betale afgift.

xiv) Biprodukterne af raffinering og smeltning af metal er bestemt ikke det samme som naturlige granulater, men de har aldrig været affald, og der findes et særdeles godt marked for dem. Richard Bird hævder, at granulatafgiften bør gælde for biprodukter, der ikke er affald.

xv) Ifølge Richard Bird er det umuligt at erstatte kvalitetsgranulater med granulater fra de fleste aktiviteter med skifer, skiferler eller kaolin.

(57) Richard Bird supplerede disse oplysninger med en indgivelse den 10. februar 2014 af oplysninger om anvendelsen af slaggegranulat, et biprodukt fra stålfremstillingsindustrien. I henhold til disse oplysninger er slagge ikke et affaldsprodukt, men et førsteklassesgranulat, der kan anvendes som et alternativ til cement.

([31]) Richard Bird har ikke fremlagt eksempler eller beviser i denne henseende.
([32]) Jf. fodnote 31.

b) *Bemærkninger fra BAA modtaget den 10. januar 2014*

(58) Ifølge BAA bør begrebet granulat ikke bruges til at afgøre, om granulatafgiften indebærer statsstøtte, da der ikke findes en klar definition af granulat, som svarer til afgiftens anvendelsesområde. Kommissionen definerer i indledningsafgørelsen granulater som »sten, grus og sand, der udvindes med henblik på anvendelse som fyldstof i byggeri og anlæg«. Granulatafgiften pålægges dog angiveligt mange materialer, der anvendes til andre formål end som »fyldstof i byggeri og anlæg«, f.eks. utilhuggede kampesten til murværk, grabsten, jernbaneskærver, sten med højt poleringsindeks til skridsikker asfalt osv. BAA har oplyst, at de britiske konkurrencemyndigheder har vurderet granulatmarkedet ved flere lejligheder og generelt har konkluderet, at specialmaterialer, som f.eks. jernbaneskærver og sten med højt poleringsindeks, befinder sig på andre markeder end »bygge- og anlægsgranulater«, fordi de anvendes til andre formål og derfor ikke udgør et substitutionsprodukt på hverken efterspørgsels- eller forsyningssiden ([33]).

(59) Ifølge BAA er tre af de fritagelser, som Kommissionen godkendte i indledningsafgørelsen, selektive. Det drejer sig om fritagelse for genbrugt byggeaffald, granulater udgravet under anlæg af veje, jernbaner, bygninger osv. samt industriaffald/biprodukter. BAA hævder, at disse tre kategorier af fritagne materialer, for så vidt angår målet om at fremme en vending i efterspørgslen, er i samme position som affald fra eller biprodukter af bl.a. kaolin, skifer og kul, som Kommissionen har udtrykt tvivl om i indledningsafgørelsen.

c) *Bemærkninger fra Lantoom Quarry modtaget den 16. januar 2014*

(60) Lantoom Quarry anfører, at indledningsafgørelsen har skabt usikkerhed og har påvirket både investeringer og beskæftigelse.

4. BEMÆRKNINGER FRA DET FORENEDE KONGERIGE

(61) De britiske myndigheder har indgivet omfattende bemærkninger til de tvivlsspørgsmål, der rejses i indledningsafgørelsen, og yderligere oplysninger om og betingelserne for forenelighed af de undersøgte fritagelser.

(62) Der blev ikke modtaget bemærkninger fra de britiske myndigheder om indholdet af selve indledningsafgørelsen. Af hensyn til overskueligheden er bemærkningerne og oplysningerne omhandlet i de relevante afsnit af denne afgørelse.

5. VURDERING AF FORANSTALTNINGEN

(63) Kommissionen har med vedtagelsen af indledningsafgørelsen besluttet ikke at gøre indsigelse mod de afgiftsfritagelser, -udelukkelser og -lettelser, der er fastsat ved paragraf 17, stk. 2, litra b), c), og d), paragraf 17, stk. 3, litra b), c), d), og da), paragraf 17, stk. 4, litra d) og e), og paragraf 17, stk. 4, litra a) (i det omfang det fritagne materiale består af kul, brunkul, skiferler eller skifer, som anvendes til andre formål end som granulater), paragraf 17, stk. 4, litra c) (når det udelukkende består af restprodukter), paragraf 17, stk. 4, litra f) (undtagen ler), paragraf 18, stk. 2, litra a) og b) (for så vidt angår materialer, der ikke anvendes som granulater), paragraf 18, stk. 2, litra (c), paragraf 30, stk. 1, litra a) og b) (for så vidt angår en fritaget fremstillingsproces i henhold til paragraf 18, stk. 2, litra a) og c)), paragraf 30, stk. 1, litra b) (for så vidt angår en fritaget fremstillingsproces i henhold til paragraf 18, stk. 2, litra b), hvor materialerne ikke anvendes som granulater), og paragraf 30, stk. 1, litra c), i Finance Act 2001 som ændret ved Finance Act 2002 og Finance Act 2007, for så vidt angår granulatafgiften, da de ifølge Kommissionen ikke udgør statsstøtte i den betydning, der er fastsat i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Kommissionen vil derfor ikke vurdere de afgiftsfritagelser, -udelukkelser og -lettelser, der er fastsat ved Finance Act 2001, som ændret ved Finance Act 2002 og Finance Act 2007, for så vidt angår granulatafgiften, og vil begrænse sin vurdering de undersøgte fritagelser.

([33]) Se f.eks. arbejdsdokument fra Competition Commission Aggregates Cement and Ready-mix Concrete Market Investigation, Market Definition, 1. november 2011, afsnit 19, og Provisional Findings Report, 21. maj 2013, afsnit 5.5(b), 5.6(b) og 5.24, OFT Decision, 2. november 2011, Proposed JV between Anglo American PLC and Lafarge S.A., ME/5007/11, afsnit 72.

5.1. *VURDERING AF BEMÆRKNINGER VEDRØRENDE INDHOLDET AF INDLEDNINGSAFGØRELSEN*

(64) BAA hævder, som nævnt i betragtning 59 ovenfor, at fritagelserne for genbrugt byggeaffald, granulater, der er udgravet i forbindelse med anlæg af veje, jernbaner, bygninger osv., samt industriaffald/biprodukter ikke ligger inden for granulatafgiftens logik, for så vidt angår målet om at fremme en vending i efterspørgslen.

(65) Kommissionen konkluderede i indledningsafgørelsen, at genbrugte granulater og nyudvundne granulater ikke befinder sig i en tilsvarende situation i forhold til granulatafgiftens formål, og fordi sondringen mellem genbrugte og nyudvundne granulater følger af granulatafgiftens art og logik. Det er klart, at anvendelse af genbrugte granulater, selv om genbrugsprocessen er mindre miljøvenlig end processen for udgravning af nye granulater, forhindrer udgravning af den samme mængde nye granulater. Tilskyndelse til anvendelse af materialer, der er et uundgåeligt resultat af visse aktiviteter, som under alle omstændigheder ville blive gennemført, hjælper desuden med at reducere akkumuleringen af affald og forhindrer udgravningen af den samme mængde nye granulater.

(66) Disse tre fritagelser medvirker derfor til at skabe miljøfordele ved at forhindre yderligere udvinding.

(67) Flere interesserede parter har i denne henseende anført, at der har været tilfælde af yderligere udgravning alene med henblik på at indhente granulater til salg. Her er der dog tale om klart misbrug, der bør anmeldes og behandles i henhold til Det Forenede Kongeriges nationale bestemmelser, og som ikke er underlagt reglerne om statsstøtte.

(68) De årsager, der ligger til grund for den tvivl, Kommissionen udtrykte i indledningsafgørelsen, for så vidt angår affald fra eller biprodukter af bl.a. kaolin, skifer og kul, påvirker ikke vurderingen af de tre ovennævnte fritagelser. Kommissionens tvivl foregriber ikke de endelige resultater af den formelle undersøgelsesprocedure, og de materialer, der er genstand for fritagelserne, er forskellige og fører til forskellige omstændigheder.

(69) Richard Bird påpeger anvendelsen som granulater af en række materialer, der er fritaget for granulatafgiften, som viser, at fritagelserne fra granulatafgiften medvirker til at opfylde dens miljømæssige formål, da de med godt resultat erstatter nyudvundne granulater.

(70) De data, som de britiske myndigheder har indleveret, viser, som det fremgår af betragtning 143 nedenfor, at antallet af stenbrud, der producerer materialer, som er fritaget for afgiften, ikke er steget efter indførelsen af granulatafgiften, men faktisk er faldet.

(71) Et af de stenbrud, som ifølge Richard Bird kun producerer skiferstenen og ikke tagskifer, producerer i henhold til stenbruddets eget websted faktisk tagskifer. Med hensyn til det andet stenbrud har de britiske myndigheder givet tilsagn om, at de vil undersøge, hvilket materiale det faktisk producerer, og vil håndhæve de nationale regler afhængigt af resultaterne af undersøgelsen.

(72) Både de britiske myndigheder og BAA har hævdet, at de ikke har oplysninger om, at førstnævnte drev kaolinbrud, der for nylig var blevet genåbnet. De britiske myndigheder har ikke kendskab til godkendelser givet i denne henseende, og de to producenter af kaolin og plastisk ler har ikke kendskab til sådanne åbninger.

5.2. *STATSSTØTTE EFTER TRAKTATENS ARTIKEL 107, STK. 1 (TIDLIGERE ARTIKEL 87, STK. 1, I EF-TRAKTATEN)*

(73) En foranstaltning udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, hvis den opfylder fire betingelser. For det første skal foranstaltningen give støttemodtagerne en fordel. For det andet skal foranstaltningen begunstige visse virksomheder eller økonomiske aktiviteter (selektivitet). For det tredje skal foranstaltningen være ydet af staten eller med statsmidler. For det fjerde skal den kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje konkurrencen i det indre marked.

(74) Støttebegrebet er i denne forbindelse i henhold til fast retspraksis mere generelt end tilskudsbegrebet, fordi det ikke blot omfatter positive ydelser, såsom selve tilskuddene, men ligeledes de 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 ([34]).

(75) For så vidt angår kriteriet om den selektive fordel, skal det undersøges, om en statslig foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning eller et bestemt skattesystem kan begunstige visse virksomheder eller visse produktioner som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, sammenlignet med andre virksomheder, der befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation i forhold til det formål, der forfølges med foranstaltningen ([35]).

(76) En foranstaltning, som ganske vist udgør en fordel for modtageren, men som er begrundet ud fra karakteren eller opbygningen af det skattesystem, som den er et led i, opfylder dog ikke denne betingelse om selektivitet ([36]). En medlemsstat kan således godtgøre, at en foranstaltning følger direkte af dens skattesystems grundlæggende eller vejledende principper.

(77) Ved vurderingen af den selektive karakter af den fordel, der ydes ved den pågældende foranstaltning, har fastlæggelsen af referencerammen en forstærket betydning, eftersom selve tilstedeværelsen af en fordel kun kan godtgøres i forhold til denne referenceramme ([37]).

(78) Selektivitet kan således vurderes efter en tilgang med tre trin:

i) fastlæggelse af referencesystemet (eller det normale skattesystem), hvor det normale beskatningsprincip, som ligger til grund for granulatafgiften og det miljømæssige formål udpeges

ii) fastlæggelse af, om afgiftsdifferentieringen udgør en undtagelse fra det normale beskatningsprincip, for så vidt som den indfører differentiering mellem aktører, der befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation, og

iii) i en tilsvarende faktisk og retlig situation udgør afgiftsdifferentieringen ikke en undtagelse, hvis den kan begrundes i skattesystemets formål. Hvis en sådan begrundelse ikke foreligger, skal foranstaltningen anses for de facto-selektiv. Begrundelsen for afgiftsdifferentieringen må baseres på de indbyggede ordninger i skattesystemer, der er nødvendige for at opfylde det forfulgte mål. Formål, der ikke vedrører skattesystemet, må ikke tages i betragtning i denne henseende.

(79) Som Retten har bekræftet ([38]), udgøres den referenceramme, på baggrund af hvilken den normale beskatning og tilstedeværelsen af eventuelle selektive fordele skal fastlægges, af granulatafgiften som sådan, der indførte en særlig skatteordning for sektoren for granulater i Det Forenede Kongerige. Det er således ved reference til den normal beskatning og formålet med granulatafgiften, at det skal undersøges, om afgiftsdifferentieringer er begrundede.

(80) Kommissionen har undersøgt Finance Act 2001 som ændret ved Finance Act 2002 med tilbagevirkende kraft. Da granulatafgiften er en løbende ordning, har Kommissionen også undersøgt den fritagelse i henhold til paragraf 17, stk. 3, litra da), som blev indført med Finance Act 2007.

5.3. *NORMAL BESKATNING I MEDFØR AF GRANULATAFGIFTEN OG FORMÅLET MED GRANULATAFGIFTEN*

(81) Granulatafgiften er en afgift på granulater. Ved paragraf 16, stk. 1 og 2, i Finance Act 2001 fastsættes der en afgift for afgiftspligtige granulater, der gøres til genstand for kommerciel udnyttelse i Det Forenede Kongerige på eller efter lovens ikrafttrædelsesdato.

([34]) Se forenede sager C-328/99 og C-399/00, Italien og SIM 2 Multimedia mod Kommissionen, Sml. 2003 I, s. 4035, præmis 35, sag C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., Sml. 2006 I, s. 289, præmis 131, og forenede sager C-393/04 og C-41/05, Air Liquide Industries Belgium, Sml. 2006 I, s. 5293, præmis 29 og den deri nævnte praksis.

([35]) Sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline, Sml. 2001 I, s. 8365, præmis 41, se også sag C-172/03, Heiser, Sml. 2005 I, s. 1627, præmis 40, forenede sager C-182/03 og C-217/03, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, Sml. 2006 I, 5479, præmis 119, sag C-88/03, Portugal mod Kommissionen, Sml. 2006 I, s. 7115, præmis 54, forenede sager C-428/06 til C-434/06, UGT-Rioja m.fl., Sml. 2008 I, s. 6747, præmis 46, sag T-210/02 RENV, British Aggregates Association mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2012:110, præmis 47, og sag C-487/06 P, British Aggregates Association mod Kommissionen, Sml. 2008 I, s. 10515, præmis 82.

([36]) Adria-Wien Pipeline, jf. fodnote 35, præmis 42, og Portugal mod Kommissionen, jf. fodnote 35, præmis 52, sag C-487/06 P, British Aggregates Association mod Kommissionen, Sml. 2008 I, s. 10515, præmis 83.

([37]) Portugal mod Kommissionen, jf. fodnote 35, præmis 56, og sag T-308/00, Salzgitter mod Kommissionen, Sml. 2004 II, s. 1933, præmis 81, sag T-210/02 RENV, British Aggregates Association, ECLI:EU:T:2012:110, præmis 49.

([38]) Sag T-210/02 RENV, British Aggregates Association, ECLI:EU:T:2012:110, præmis 51.

(82) Granulatafgiften blev indført den 1. april 2002. Hvad der udgør kommerciel udnyttelse, er defineret i paragraf 19. Der er fastsat fire typer kommerciel udnyttelse: a) fjernelse af granulaterne fra deres oprindelsessted, b) indgåelse af en leveringsaftale, c) anvendelse til bygge- og anlægsformål eller d) blanding med andet materiale eller stof end vand.

(83) Med hensyn til begrebet granulater har de britiske myndigheder ved mange lejligheder bekræftet, at granulatafgiften ikke er fastsat som en afgift på alle udvundne mineraler eller endda på alle former for sten, grus eller sand, men kun på sten, grus og sand, der udvindes med henblik på anvendelse som fyldstof i byggeri og anlæg.

(84) Dette bekræftes yderligere af de forberedende dokumenter om granulatafgiften ([39]). Disse dokumenter bekræfter, at granulatafgiften fra starten var tænkt som en afgift på granulater og ikke på et bestemt udvundet mineral. Dette er også blevet anerkendt af Retten ([40]).

(85) Som anført i betragtning 14 ovenfor kan granulater generelt beskrives som kornet eller partikelformet materiale, som på grund af deres fysiske og kemiske inaktive egenskaber er velegnet til anvendelse enten alene eller som tilsætning til cement, kalk eller bituminøst materiale, der bruges i byggeriet som beton, til vejanlæg, som asfalt, dræn eller påfyldning. Naturlige granulater er sand, sten og grus. Materialer, der anvendes som granulater, kan dog også opfylde andre formål. Om et materiale, for så vidt angår granulatafgiften, skal anses for et granulat eller ej, afhænger med andre ord af materialets anvendelse snarere end dets geologiske sammensætning.

(86) Under udarbejdelsen af lovgivningen vedrørende granulatafgiften indså de britiske myndigheder, at en anvendelsesbaseret definition af afgiftens anvendelsesområde ville skabe problemer, da det tilsigtede formål med produktet kunne ændres efter beskatningspunktet ([41]). For at undgå dette problem valgte de britiske myndigheder en anden teknik. I stedet for en præcis definition af udtrykket »granulater« eller generelle beskatningskriterier pålægger Finance Act 2001 først sand, grus og sten afgiften, men indsnævrer derefter afgiftens anvendelse og anvendelsesområde ved hjælp af afgiftsfritagelser, -udelukkelser og -lettelser for sten, sand eller grus, som er blevet anvendt til bestemte formål, eller som har været underkastet bestemte processer.

(87) Formålet med granulatafgiften er at sikre, at indvirkningen på miljøet af udvindingen af granulater (navnlig skader på biodiversiteten og visuelle gener) i højere grad afspejles i priserne med det formål at tilskynde til mere effektiv indvending og anvendelse af granulater. Den har også til formål at fremme en vending i efterspørgslen fra nyudvundne granulater til alternative granulater, f.eks. genbrugte granulater og granulater, der er biprodukter eller affald fra bestemte udvindings- eller industriprocesser. Vendingen i efterspørgslen vil reducere behovet for nyudvundne granulater og vil dermed begrænse miljøbelastningen i forbindelse med udvinding.

(88) Kommissionen anførte i indledningsafgørelsen, at det formål, der forfølges med granulatafgiften under skattesystemet, bør fastsættes uden at henvise til udtrykkene »udyrkede« eller »primære« granulater, og at der i stedet bør henvises til deres indhold. Terminologien er beskrevet i betragtning 64 og 65 til indledningsafgørelsen.

(89) Uanset den anvendte terminologi har de britiske myndigheder udtrykt modvilje mod granulater, der blev (ny) udvundet med henblik på anvendelse som granulater i forskellige materialer, der enten ikke blev nyudvundet som granulater, eller som uundgåeligt blev tilvejebragt som resultat af andre aktiviteter, der ikke var rettet mod udvinding af granulater, men som alligevel kan bruges som alternativer til nyudvundne og specifikt udvundne granulater.

(90) I lyset af de britiske myndigheders forklaringer konkluderede Kommissionen i indledningsafgørelsen, at det normale beskatningsprincip, som ligger til grund for granulatafgiften, er beskatning af sten, grus og sand, der er (ny)udvundet med henblik på anvendelse som granulater, og som gøres til genstand for kommerciel udnyttelse i Det Forenede Kongerige på eller efter den 1. april 2002.

([39]) Se Economic and Fiscal Strategy Report and Financial Statement and Budget Report 1999 — Chapter 5: Building A Fairer Society — Tackling tax abuse, Protecting the environment s. 27: »Regeringen vil om kort tid offentliggøre et lovforslag vedrørende en afgift på udvinding af sten, sand og grus, der anvendes som granulater«. Se også Budget announcement March 2000 — Prudent for a Purpose: Working for a Stronger and Fairer Britain — Chapter 6: Protecting the environment — Regenerating our cities/protecting our countryside — Waste, Aggregates, afsnit 6.91, Pre-Budget Report — November 2001 — Chapter 7: Protecting the environment — Protecting Britain's countryside — Aggregates quarrying — The aggregates levy, afsnit 7.71, Budget announcement March 2001 — Chapter 6: Protecting the environment, afsnit 6.91, der viser, at de britiske myndigheder specifikt planlagde en afgift på granulater alene.

([40]) Sag T-210/02 RENV, British Aggregates Association, ECLI:EU:T:2012:110, præmis 66.

([41]) HM Customs & Excises — Consultation on a Potential Aggregates Tax — Summary of Replies, april 1999, afsnit 13.

(91) Med hensyn til formålet bemærkede Kommissionen, at granulatafgiften har til formål at gøre udvindingen af granulater mere effektiv ved at internalisere miljøomkostningerne ved den pågældende aktivitet. Den sigter desuden mod en vending i efterspørgslen: fra målrettet udvinding af sten, grus og sand til granulater, der anvendes i bygge- og anlægssektoren, til anvendelse af granulater, som er biprodukter eller affald fra bestemte processer, eller af genbrugte granulater.

(92) Kommissionen har modtaget omfattende bemærkninger fra interesserede parter om det normale beskatningsprincip, der ligger til grund for granulatafgiften, og formålet med granulatafgiften.

5.4. *BEMÆRKNINGER OM DET NORMALE BESKATNINGSPRINCIP, DER LIGGER TIL GRUND FOR GRANULATAFGIFTEN, OG FORMÅLET MED GRANULATAFGIFTEN*

a) *Bemærkninger fra BAA modtaget den 15. september 2014*

(93) BAA gentog sine bemærkninger fra tidligere om, at granulatafgiften i sig selv er ulogisk. BAA hævder, at der ikke findes en klar definition af granulater, der kan forklare anvendelsesområdet for granulatafgiften. I henhold til BAA pålægges granulatafgiften mange materialer, som ligger uden for den definition, der er fastsat i indledningsafgørelsen, dvs. materialer, der anvendes til andre formål end »som fyldmateriale i byggeri og anlæg«, eller som anvendes i beton, til vejanlæg, som asfalt, dræn eller påfyldning. De anfører, at grabsten til kystsikring, der er pålagt afgift, ikke anvendes som fyldstof i byggeri og anlæg og er meget større og tungere end granulater, der anvendes i beton eller til de andre anførte formål. Utilhuggede kampesten pålægges desuden granulatafgiften, selv om de anvendes til bygningsmure og i traditionelle kampestensgærder (f.eks. mellem marker) og ikke til nogle af de anførte formål. BAA gør gældende, at disse materialer ikke kan anses for »granulat«, og at tagskifer, tilhuggede kampesten eller ler til fremstilling af mursten ikke er »granulat«. Alle materialerne er sten, der er udvundet fra jorden, men som anvendes til forskellige formål og ikke er indbyrdes substituerbare. Der er desuden angiveligt ingen miljømæssige argumenter for at betegne nogle af disse materialer som »granulater« og ikke andre.

(94) Ifølge BAA er det problematisk, at fritagelserne er baseret på materialets geologi, da de geologiske udtryk ler, skiferler og skifer geologisk set dækker et bredt spektrum af sten, der udvindes af stembrud, som ikke producerer tagskifer eller keramiske produkter. Sådant materiale er dog ler, skiferler og skifer, der fra et geologisk perspektiv er fritaget for afgift. BAA har fremlagt en række erklæringer fra Dr. Rachel Hardie, geolog, vedrørende det uheldige valg af geologiske udtryk til differentiering af sten. Fritagelserne for materiale, der hovedsagelig består af bestemte geologiske grupper, skaber endnu flere vanskeligheder. BAA har i denne forbindelse fremlagt en rapport udarbejdet i 2003 af British Geological Society for Det Forenede Kongeriges skattemyndigheder med det formål at hjælpe skattemedarbejderne med at anvende fritagelserne for skifer, skiferler og ler på en geologisk korrekt måde (herefter »den geologiske rapport«). Den geologiske rapport definerer skiferler, skifer og ler med hensyn til deres karakteristika og geologiske oprindelse med henblik på at bistå Det Forenede Kongeriges skattemyndigheder. I rapporten anføres det dog også, at »det oprindelige valg af disse udtryk i forbindelse med loven antageligt er baseret på deres anvendelse som økonomiske mineralråvarer snarere end som geologiske enheder«. Den fastsætter også, at »ler, skiferler, slamsten og skifer forekommer i vid udstrækning i Det Forenede Kongerige«, og at skiferler ofte er »lejret imellem sandsten«.

(95) BAA hævder, at de britiske myndigheder har behandlet skiferler og slamsten som synonymer, og at hele familien af sten derfor er blevet behandlet som fritaget. BAA anfører videre, at de definitioner af de tre materialer, der er anført i den geologiske rapport, er meget restriktive, og at andre materialer kunne have været kategoriseret som skiferler, skifer eller ler. Skifersten med den »lagdeling«, der er nødvendig for at producere tagsten, er f.eks. relativt sjældne, og sten med svag lagdeling, der er uegnet til spaltning, er meget mere udbredt, men klassificeres stadig som skifer. BAA hævder desuden med delvist citat fra den geologiske rapport, at skifer også udvindes til dekorative arkitektoniske formål, dvs. dimensionssten, facadebeklædning, belægninger, sålbænke, pejse, bordplader og ornamenter til hus og have, hvor lagdelingen har mindre betydning end tilhugning og polering. BAA nævner et eksempel med et skiferbrud, der producerer skifer, som adskiller sig fra tagskifer, og for hvilket det angiveligt er uklart, om materialet overhovedet bør klassificeres som skifer.

(96) Ifølge BAA indhentes der ofte en ekspertudtalelse fra en geolog for at kortlægge, hvilke sten der forekommer i et stenbrud, med henblik på granulatafgiften, og for at konstatere, om der findes en fritagelse for udvindingen heraf.

(97) BAA oplyser, at de ikke har oplysninger om akkumuleringen af restprodukter af skifer og skiferler siden indførelse af granulatafgiften, men at bjergene af afgiftsbelagte biprodukter af granulater er vokset. BAA har fremlagt eksempler på tre stenbrud, hvor der er akkumuleret bjerge af biprodukter. Et stenbrud måtte bortskaffe over 1 mio. ton biprodukter, og et andet måtte investere 2 mio. GBP i et nyt anlæg for at forarbejde deres biprodukter, så de kunne sælges.

b) *Bemærkninger fra BAA modtaget den 17. januar 2014*

(98) Da de britiske myndigheder suspenderede de fritagelser for granulatafgiften, som Kommissionen rejste tvivl om i indledningsafgørelsen, indførte de ifølge BAA i realiteten to nye fritagelser, nemlig for ler og skiferler, der anvendes i keramiske byggematerialer, og gips, der anvendes i puds og gipsplader. Det kan ifølge BAA ikke hævdes, at disse materialer befinder sig i en anden situation end materialer, der er pålagt granulatafgiften i lyset af dens miljømæssige logik. BAA anfører, at disse materialer er i samme situation som sten, sand og grus, da de er blevet udvundet til bygge- og anlægsformål. De hævder, at disse yderligere fritagelser udgør statsstøtte, som Kommissionen ikke kan anse for forenelig støtte, da de relevante betingelser ikke er opfyldt.

(99) BAA anfører, at udvindingen af ler og skiferler til fremstilling af keramiske byggematerialer kan reduceres ved at bruge byggematerialer af beton, som kan fremstilles af affald/biprodukter fra stenbrud (som ofte er pålagt afgift).

(100) Ifølge BAA har det ingen betydning, at ler gennemgår en kemisk forandring, når det anvendes til fremstilling af mursten og andre keramiske byggematerialer, da dette er irrelevant fra et miljømæssigt perspektiv.

c) *Bemærkninger fra Cloburn Quarry Company Ltd modtaget den 17. januar 2014*

(101) Cloburn Quarry oplyser, at virksomheden udvinder granit og gråvakke. Sidstnævnte bruges til skridsikre granulater med et poleringsindeks på over 70. Da der ikke findes en fritagelse for biprodukter af dette materiale, akkumuleres der store bjerge af gråvakke, som med tiden vil blive et stort problem.

(102) Ifølge Cloburn Quarry er stenbruddets salg faldet fra 1,3 mio. ton i 2007/08 til 0,5 mio. ton. Dette skyldes angiveligt det fritagne salg fra konkurrerende stenbrud snarere end den økonomiske recession.

(103) I henhold til Cloburn Quarry forringer granulatafgiften stenbruddets muligheder for at konkurrere med importerede granulater, da deres biprodukter sælges uden afgift andre steder, og for i udlandet at konkurrere med stenbrud, der ikke skal betale en lignende afgift.

(104) Cloburn Quarry anfører, at granulatafgiften har skabt en nedgang på markedet, dvs. lave priser for granulater, og at stenbrud, der er fritaget for afgift, kan transportere deres materialer endnu længere.

(105) Ifølge Cloburn Quarry tabte virksomheden salget af 50 000 ton granulater i 2013 til fritagne stenbrud. Dette er især et problem med skiferler, der anvendes i store anlægsprojekter, især langs Glasgow-Edinburgh-korridoren. Der blev anvendt omkring 1 mio. ton skiferler til vejbyggeri. Det har påvirket konkurrencen, da andre stenbrud ikke kunne sælge deres biprodukter af lav værdi. Stenbruddets lyserøde granulater skal desuden konkurrere med den mørkerøde dekorationsskifer, som er fritaget for afgift.

(106) Ifølge stenbruddet skal det konkurrere mod og har tabt udbud til stenbrud, som angiveligt er fritaget for granulatafgiften. Stenbruddet oplyser, at det tabte en af kontrakterne til et stenbrud, der havde fået myndigheds-tilladelse til at omdanne et fritaget skiferlerdepot til granulater. I henhold til stenbruddet fandtes der mindst 800 000 ton skiferler, som kunne have været videresolgt til hovedentreprenøren.

(107) Stenbruddet har også indgivet en række generelle bemærkninger vedrørende granulatafgiftens manglende miljømæssige mål.

d) *Bemærkninger fra Blinkbonny Quarry (Borders) Ltd. (»Blinkbonny Quarry«) modtaget den 8. januar 2014*

(108) Blinkbonny Quarry oplyser, at det skal konkurrere med et andet stenbrud, der muligvis sælger materiale, som er fritaget for afgift, og som indgår i færdige betonblandinger. Dette stenbrud kan derfor tilbyde lavere priser. Uden fritagelsen ville det konkurrerende stenbrud ifølge Blinkbonny Quarry ikke være blevet åbnet og ville ikke have kunnet konkurrere på markedet. Blinkbonny Quarry anfører, at fritagelsen sætter det konkurrerende stenbrud i stand til at transportere dets materialer over længere afstande, hvilket belaster miljøet.

(109) Blinkbonny Quarry har videre fremsat en række bemærkninger til indledningsafgørelsen. Stenbruddet hævder, at foranstaltningen begunstiger virksomheder med fritagelser ved at give dem mulighed for at sælge produkter på et åbent marked uden de samme omkostninger som virksomheder, der ikke er begunstiget med denne fordel.

(110) Ifølge Blinkbonny Quarry opfylder granulatafgiften ikke sit miljømål, da den har ført til udviklingen af et billigere materiale, der transporteres længere, og som tilskynder til udvinding af granulater, der er fritaget for afgift, med det formål at producere billigere materialer, der ikke er biprodukter eller affald. Quarry hævder desuden, at skiferler og skifer fritaget for afgift sælges som granulater til bygge- og anlægsformål, og at der udvindes mere skiferler og skifer med henblik på anvendelse som granulater på grund af fritagelsen.

e) *Bemærkninger fra Kinegar Quarries Ltd (»Kinegar Quarries«) modtaget den 15. januar 2014*

(111) Kinegar Quarries hævder, at alle stenbrud producerer granulater af ringere kvalitet. Der er ifølge Kinegar Quarries ingen forskel på, om produktet er skifer, der eksporteres til hele verden, eller almindelige granulater, der bruges tæt på stenbruddet. Kinegar Quarries gør gældende, at granulater — eftersom de er sekundære produkter — kan anvendes på mange forskellige måder og altid har været billige. Kinegar Quarries er endvidere af den opfattelse, af prisen på granulater er lav, fordi de er et biprodukt af et produkt af højere kvalitet, og at de prissættes på grundlag af udbud og efterspørgsel for at skabe balance i beholdningen. Ifølge virksomheden har granulater dog altid sikret en vis indtjening, indtil granulatafgiften blev indført. Derefter skulle sekundære granulater konkurrere med granulater, der var fritaget for afgift, og det kunne de under visse omstændigheder ikke. Produktionen af sekundære granulater er dog ikke faldet, da dette kvalitetsprodukt efterspørges. De kan blot ikke sælges i samme udstrækning. Dette har angiveligt ført til større lagre af sekundære granulater. Kinegar Quarries hævder endvidere, at der ikke opnås miljømæssige fordele på grund af den yderligere transport af granulater.

(112) Den britiske regering har ifølge Kinegar Quarries forsøgt at sikre, at producenter af andre produkter end granulater kan sælge deres produkter som granulater uden afgift og dermed minimere deres lagre af biprodukter. De vurderer, at dette mål er opnået takket være de fritagelser, der er indrømmet producenter af andre produkter end granulater (og et stigende antal producenter af granulater) for produkter, der faktisk bør betegnes som granulater, fordi de sælges til det samme formål som materiale fra en producent af granulater. Lagrene af biprodukter er dog blevet flyttet fra producenter af andre produkter end granulater til producenter af granulater, som betaler afgift.

(113) Kinegar Quarries oplyser, at deres salg af sekundære granulater efter indførelsen af granulatafgiften faldt med over 50 000 ton i 2007 til 9 000 ton i 2013, og at dette ikke alene skyldtes den økonomiske nedgang. Kinegar Quarries kan angiveligt ikke længere konkurrere med granulater, der er fritaget for afgift, da virksomhedens priser er 1,5-2,0 GBP højere end konkurrenternes.

f) *Bemærkninger fra Torrington Stone Ltd. (Beam Quarry & Vyse Quarry) (»Torrington Stone«) modtaget den 17. januar 2014*

(114) Torrington Stone oplyser, at de ikke havde kunnet overleve indførelsen af granulatafgiften, hvis selskabets to stenbrud ikke havde haft samme ejer. Kunder baserer ifølge Torrington Stone deres købsbeslutning på beskrivelsen af materialerne, f.eks. kvalitet og størrelse, og ikke på materialernes geologi. Kunderne ved ikke, om et materiale er afgiftsbelagt eller ej.

(115) Det ene stenbrud producerer primært skiferler med slamsten som biprodukt, mens det andet primært producerer grovkornet sandsten med restprodukter af skiferler. Alt sælges som granulater. Biproduktet slamsten kan ikke sælges med fortjeneste og bortskaffes derfor.

g) *Bemærkninger fra Mineral Products Association Ltd. (»Mineral Products Association«) modtaget den 2. januar 2014*

(116) Mineral Products Association anfører, at nogle virksomheders mulighed for at udvinde materialer fritaget for afgift, som f.eks. skiferler og skifer, med henblik på at forsyne granulatmarkederne er i strid med de principper, der oprindeligt lå til grund for granulatafgiften. Ifølge Mineral Products Association bør udvundne materialer, der anvendes som granulater, pålægges granulatafgiften, og fritagelserne bør begrænses til materialer, der ikke anvendes som granulater.

(117) Mineral Products Association anfører, at materialer, der produceres som følge af individuelle forbrændingsprocesser eller smeltning og raffinering af metal, er ægte biprodukter fra disse processer og bør fritages, da de opfylder det mål om at tilskynde til anvendelsen af genbrugte materialer og ressourceeffektivitet, der ligger til grund for granulatafgiften. Til sammenligning fører fritagelser for skiferler, skifer og andre udvundne materialer til fordrejning af de lokale markeder, da de fører til substitution af afgiftsbelagte materialer med materialer uden afgift.

h) *Bemærkninger fra BAA modtaget den 10. januar 2014*

(118) BAA hævder, at det miljømæssige formål med granulatafgiften er at vende efterspørgslen til fordel for affaldsmaterialer/biprodukter og ikke at gennemføre princippet om, at »forureneren betaler«, som Kommissionen angiveligt anfører i indledningsafgørelsen. Det primære formål med princippet om, at forureneren betaler, ville, hvis det var gældende, medføre en selektiv tilgang til materialer (for »granulatsektoren«, men ikke for andre mineraludvindingsaktiviteter), hvilket uundgåeligt fører til statsstøtte. Det miljømæssige formål med granulatafgiften er snarere at fremme anvendelsen af granulater, der er biprodukter eller affald fra bestemte processer, eller af genbrugte granulater og derved reducere anvendelsen af udvundne granulater (vending i efterspørgslen).

(119) Hvis et mål om en »vending i efterspørgslen« lå til grund for afgiften, ville det i praksis betyde, at granulatafgiften ville være begrænset til sten, sand eller grus, der anvendes som fyldstof i byggeri, og at fritagelse da kun burde indrømmes til biprodukter eller affald, der kan erstatte udvundne mineraler. Denne begrænsning ligger ifølge BAA imidlertid ikke til grund for granulatafgiften, som tillader, at materialer, der ikke kan erstattes, pålægges afgift.

(120) Selv om de undersøgte fritagelser blev fjernet, ville granulatafgiftens anvendelsesområde ifølge BAA ikke være i overensstemmelse med dens miljømæssige logik, dvs. vendingen i efterspørgslen. Hvis fritagelserne for biprodukter og affaldsmaterialer blev fjernet, ville der ifølge BAA opstå endnu større uoverensstemmelse mellem granulatafgiften og dens miljømål. De anfører, at fjernelsen af fritagelser for materialer, der er udvundet med henblik på at blive anvendt som granulater, f.eks. skifer og skiferler, derimod ville være i overensstemmelse med det miljømæssige formål med granulatafgiften.

(121) Det forhold, at anvendelsesområdet for granulatafgiften ikke svarer til det miljømæssige formål om vending i efterspørgslen, underbygges i henhold til BAA af den kendsgerning, at biprodukter eller affald fra kalk eller tilhuggede kampesten og materialer, såsom jernbaneskærver og sten med højt poleringsindeks, der ikke er substituerbare, er pålagt afgift.

(122) Granulatafgiftens anvendelsesområde ligger ifølge BAA alt for langt væk fra dens miljømæssige logik. Dette skyldes, at nogle af de materialer, der ikke er pålagt afgift, kunne erstattes med biprodukter eller affald. Som eksempel nævner BAA ler anvendt til mursten og plastisk ler anvendt til tagsten.

i) *Bemærkninger fra BAA modtaget den 17. januar 2014*

(123) BAA har indgivet en kopi af »Cornish Building Stone and Slate Guide 2007« og bemærket, at flere granit- og skiferbrud i denne guide selv betegner sig som producenter af lignende typer produkter og kampesten. Guiden viser ifølge BAA, at fritagelserne for granulatafgiften ikke er i overensstemmelse med dens logik, nemlig at opnå en vending i efterspørgslen mellem materialer, der er udvindes med henblik på anvendelse som granulater, og affald, der kan anvendes som granulater.

(124) Der foreligger angiveligt bevis for, at muligheden for at opnå fritagelser for biprodukter og affald fra kaolinstenbrud har tilskyndet til udvinding af mere materiale end nødvendigt alene for at opnå fritagelser for de påstående biprodukter, dvs. granit af høj kvalitet ([42]). BAA anfører videre, at der også foreligger bevis for, at visse kaolinstenbrud koncentrerer deres aktiviteter om at udvinde disse påståede biprodukter i stedet for det oprindelige kaolinmateriale ([43]). BAA henviser til en e-mail fra et stenbrud til BAA ([44]), hvori det påstås, at de siden indførelsen af granulatafgiften har haft alvorlige vanskeligheder med at konkurrere med granulater fra kaolinstenbrud, da de granulater, de producerer, er billigere og har overtaget markedet. I henhold til e-mailen er de granulater, der sælges af kaolinstenbrud, sten af høj kvalitet og ikke et sekundært produkt eller et biprodukt. Det pågældende stenbruds produktion er blevet halveret, og det har ikke haft overskud i mere end ni år. Deres affaldsmaterialer kan ikke sælges.

(125) BAA anfører, at den måde, hvorpå granulatafgiften anvendes i forbindelse med kalkudvinding, giver anledning til problemer. Selve udvindingen af kalk er ikke pålagt afgift, men det er affald eller biprodukter fra denne proces. Granulatafgiften pålægges desuden fine partikler, biprodukter eller affald fra visse stenbrud, som kan anvendes til produktion af betonsten, der kan anvendes i stedet for mursten fremstillet af ler uden afgift.

j) *Bemærkninger fra Quarry Products Association Nordirland Limited (»QPANI«) modtaget den 8. januar 2014*

(126) QPANI oplyser, at den repræsenterer ca. 95 % af de virksomheder, der beskæftiger sig med levering af stenbrudsprodukter til bygge- og anlægssektoren i Nordirland. Granulatafgiftens udformning var ifølge QPANI allerede fra begyndelsen mangelfuld, eftersom materialer burde have været pålagt afgift ud fra deres anvendelse i stedet for deres geologi.

(127) Skiferler og skifer bør efter QPANI's mening ikke være fritaget for granulatafgift, når materialerne anvendes som granulater. Skifer og skiferler anvendes som granulater på de britiske bygge- og anlægsmarkeder og kan have betydelig indvirkning på de lokale markeder, når de leveres til granulatmarkeder. Dette gælder navnlig for Nordirland. Leverancer af skifer og skiferler til anvendelse som granulater kan bestå af materialer, der i realiteten er biprodukter fra udvindingen til andre formål end anvendelse som granulater (f.eks. udvinding af skifer til produktion af tagskifer), men disse materialer udvindes også primært med henblik på levering til granulatmarkeder.

(128) QPANI anfægter også undtagelsen for materialer, der »hovedsagelig« består af kul, brunkul, skifer eller skiferler. Ifølge QPANI ville det være enklere og mere konsekvent, hvis der blot blev skelnet mellem materialer, der anvendes som granulater, og materialer, der anvendes til andre formål. Materialer, der anvendes som granulater, bør pålægges granulatafgiften, og materialer, der anvendes til andre formål, bør ikke pålægges afgiften.

(129) QPANI anfører, at granulatafgiften har ført til yderligere miljøbelastning, fordi materialer, der er fritaget for afgift, nu transporteres længere.

(130) QPANI oplyser, at Nordirland har importeret flere hundredetusinder ton skiferler fra Donegal i Irland. Skiferler fra Irland sælges på bygge- og anlægsmarkederne i hele Nordirland. I bygge- og anlægsprojekter langs grænsen til Irland er der anvendt granulater fra Irland, som var fritaget for afgifter og klassificeret som skiferler.

(131) QPANI henviser videre til sten, der er beskrevet som skiferler og dermed ubehørigt er blevet fritaget for afgift.

k) *Bemærkninger fra de britiske myndigheder*

(132) De britiske myndigheder fastholder deres opfattelse af, at de undersøgte fritagelser og lempelser ikke udgør statsstøtte. De anfører navnlig, at de differentieringer, der foretages med afgiften er begrundede i skattesystemets karakter eller generelle ordning og derfor ikke opfylder betingelsen om selektivitet.

(133) De britiske myndigheder anerkender beskrivelsen af granulater i betragtning 8 til indledningsafgørelsen. De er desuden enige i den logik, der ligger til grund for granulatafgiften, og som er beskrevet i betragtning 67 til indledningsafgørelsen.

([42]) Sådant bevis er ikke indgivet til Kommissionen.
([43]) Jf. fodnote 42.
([44]) En kopi af e-mailen er indgivet til Kommissionen.

(134) De britiske myndigheder nævner, at Retten i sin dom af 7. marts 2012 i præmis 55 fastslog, at: »det normale beskatningsprincip, som ligger til grund for [granulatafgiften], kun hviler på begrebet den kommercielle udnyttelse i Det Forenede Kongerige af et materiale, der er omfattet af [granulatafgiften] som »granulat««. Eftersom det ikke er hensigten, at granulatafgiften skal pålægges sten, sand eller grus, der anvendes i industri- eller landbrugsprocesser, kan enhver afgift, der betales af materialer, der anvendes til sådanne formål, dvs. ikke som granulater, tilbagekræves som en afgiftsgodtgørelse. Efter samme logik er sten, sand eller grus, der udvindes, men som ikke udnyttes kommercielt (som defineret i lovgivningen), ikke omfattet af anvendelsesområdet for afgiften.

(135) Det Forenede Kongerige har med citat fra Rettens dom forklaret, at granulatafgiftens formål: »… består i alt væsentligt i bygge- og anlægssektoren i at fremme en anvendelse af granulater, der udgør biprodukter eller affald fra visse processer (også kaldet »sekundære« granulater), eller genindvundne granulater, hvorved man mindsker anvendelsen af granulater, der er udvundet i stenbrud (også kaldet »primære« granulater), som er en ikke-genanvendelig naturressource, og derfor den fare for miljøet, der er forbundet med denne udvindingsproces (herefter »formålet om at vende efterspørgslen« eller »AGL's miljøbeskyttelsesformål«)«.

(136) Ifølge de britiske myndigheder blev afgiftens logik fastsat klart allerede var begyndelsen af lovgivningsarbejdet: »Hovedformålet med den løsning, som regeringen vælger, ville være at reducere de miljøomkostninger ved stenbrud, der pålægges enkeltpersoner og virksomheder i samfundet mere generelt og stimulere genbrug«.

(137) De britiske myndigheder hævder, at man forsøger at opfylde granulatafgiftens miljømål på to forskellige, men indbyrdes forbundne måder. Indførelsen af afgiften hjælper for det første med at internalisere en del af den skade, der forårsages ved udvinding og transport af granulater. Afgiften sænker derfor efterspørgslen efter nyudvundne granulater, fordi prisen stiger. Fritagelser og lempelser indrømmes for det andet til affald og genbrugsmaterialer for at fremme en vending i efterspørgslen fra nyudvundne granulater til sådanne materialer, samtidig med at produktionen af andre materialer end granulater ikke fremmes. For at sikre opfyldelsen af det miljømæssige formål med granulatafgiften blev den udformet således, at der er økonomisk attraktive alternativer til nyudvundne afgiftspligtige granulater.

(138) Via fritagelserne har granulatafgiften ifølge de britiske myndigheder til formål at stimulere anvendelsen af genbrugsmaterialer eller biprodukter (der opstår under en proces, der ikke har til formål at producere granulater) for derved at reducere efterspørgslen efter udyrkede granulater og samtidig reducere den miljøbelastning, der er forbundet med granulatudvinding. Undtagelserne fra afgiftens anvendelsesområde kan opdeles i to kategorier: genbrugte granulater og uundgåelige affalds- og biprodukter. Sidstnævnte defineres som materiale, der udnyttes kommercielt i Det Forenede Kongerige og anvendes som granulater inden for byggeri og anlæg, men som er frembragt som en uundgåelig konsekvens af en proces, der ikke udføres specifikt for at producere granulater. Sådanne produkter kan igen opdeles i to kategorier: a) materialer, der uundgåeligt frembringes ved udvindingen af et mineral, der ikke er et granulat, og b) materialer, der uundgåeligt frembringes ved en udgravnings- eller opmudringsproces, der ikke har til formål at udvinde materiale til kommerciel udnyttelse.

(139) De britiske myndigheder anfører, at materialer, der udvindes med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, eller som frembringes som biprodukter fra en proces, der har til formål at producere granulater til kommerciel udnyttelse, befinder sig i en anden faktisk situation end materialer, der er fritaget for afgift.

(140) De britiske myndigheder anfører, at fritagelserne for afgiften i overensstemmelse med de ovenfor beskrevne undtagelser skelner mellem affaldsmaterialer, der opstår som et biprodukt fra udvindingen af et mineral, der ikke er granulat, og som er fritaget for afgift, og affaldsmaterialer, der er et biprodukt fra udvindingen af granulater (f.eks. affald fra kalksten), som stadig er pålagt afgift. Denne sondring er efter deres opfattelse baseret på målet om at tilskynde til reduceret udvinding af kalksten til granulater uden samtidig at tilskynde til en lavere produktion af materialet til andre formål end anvendelse som granulater. Granulatafgiften hæmmer udvindingen af granulater fra sten, samtidig med at den fremmer alternative kilder til granulat.

(141) De britiske myndigheder oplyser, at fritagelserne for afgift er afgørende for opfyldelsen af granulatafgiftens miljømål, da de reducerer den skade, der forårsages af nyudvinding. De anfører, at det er prisforskellen mellem materialer, der er fritaget for afgift, og materialer, der er pålagt afgift, der flytter efterspørgslen fra nyudvinding. Fritagelserne er i overensstemmelse med det miljømæssige formål med granulatafgiften, for så vidt som anvendelsen af materialer, der er fritaget for afgift, i sidste ende reducerer efterspørgslen efter udvinding af nye granulater og reducerer den dermed forbundne miljøbelastning.

(142) Ifølge de britiske myndigheder er der mange eksempler på materialer, der er fritaget for afgift, som erstatter granulater af højeste kvalitet. Ved opførelsen af den olympiske park til OL 2012 skulle der f.eks. bruges mere end 1 mio. ton granulater som fyldmaterialer. Biprodukter fra kaolinproduktionen fra Cornwall blev anvendt sammen med genbrugte granulater i stedet for granulater af højeste kvalitet, f.eks. nyudvundet kalksten eller granit. Skiferaffald fra et […] (*) skiferbrud blev anvendt som bundmateriale for rørledninger i […]. Det knuste skifer blev anvendt i stedet for andre knuste stengranulater. Et biprodukt af skifer fra samme stenbrud blev også anvendt i byggeri ved […] i stedet for granulater af højeste kvalitet.

(143) De britiske myndigheder har dokumenteret, at antallet af fritagne stenbrud ikke er steget efter indførelsen af granulatafgiften (se tabellen nedenfor, som viser antallet af aktive stenbrud på et bestemt tidspunkt):

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Plastisk ler	20	20	22	18	18	18
Kaolin	17	17	17	17	15	15
Kalksten	348	348	359	336	340	319
Magmatiske og metamorfe bjergarter	211	211	210	204	213	199
Skifer	43	43	44	43	40	35
Ler og skiferler	177	177	180	172	169	172

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Plastisk ler	18	18	18	18	18	18
Kaolin	13	12	16	17	16	15
Kalksten	338	335	324	331	317	322
Magmatiske og metamorfe bjergarter	208	203	207	195	204	191
Skifer	36	37	32	33	33	32
Ler og skiferler	175	165	156	159	155	155

(144) I 2009 tegnede knust sten sig for 59,4 % af salget af primære granulater i Det Forenede Kongerige. Resten af salget bestod af sand og grus. Kalksten var langt den største kilde til granulater af knuste sten og tegnede sig for 66 % af den samlede mængde, efterfulgt af magmatiske bjergarter, som f.eks. granit (24 %), og sandsten (9 %). Kalksten, magmatiske bjergarter og sandsten har alle andre anvendelser, f.eks. i bygninger, eller som industrielt kalk, for så vidt angår kalksten.

(145) I 2012 blev kalkstensgranulat solgt for mellem 7,16 GBP og 11,70 GBP pr. ton. Granit blev solgt for mellem 6,12 GBP og 12,82 GBP pr. ton. Skifer blev solgt for mellem 2 GBP og 8 GBP pr. ton.

(*) Forretningshemmelighed.

(146) Med hensyn til dekorationsgranulater har de britiske myndigheder og BAA fremlagt dokumentation for, at de udgør en atypisk anvendelse af granulater. Granulater, der anvendes til landskabsarkitektur, anvendes i små mængder og vælges på grundlag af deres visuelle egenskaber, f.eks. farve og form, mens anlægsegenskaber, f.eks. styrke, har mindre betydning, hvilket er modsat andre anvendelser af granulater. Som følge af de små mængder, der her er tale om, udgør dekorationsgranulater en lille del af markedet for granulater i Det Forenede Kongerige.

5.5. *VURDERING AF BEMÆRKNINGERNE*

(147) Kommissionen konkluderede allerede i indledningsafgørelsen, at det normale beskatningsprincip, som ligger til grund for granulatafgiften, er beskatning af sten, grus og sand, der er nyudvundet eller specifikt udvundet med henblik på anvendelse som granulater, og som gøres til genstand for kommerciel udnyttelse i Det Forenede Kongerige på eller efter den 1. april 2002.

(148) I tillæg til de bemærkninger, der er fremsat af de britiske myndigheder ovenfor vedrørende det beskatningsprincip, som ligger til grund for granulatafgiften, har Kommissionen følgende bemærkninger.

(149) Flere tredjeparter har bemærket, at granulatafgiften ikke behandler materialer på en ensartet måde, fordi biprodukter af andre fritagne materialer (sten, der bruges til at producere sten med en eller flere flade overflader (herefter »tilhuggede sten«), kalk, sten med højt poleringsindeks, grabsten til kystsikring og sten til stenmure) samt biprodukter eller affald fra udvinding af primære granulater af høj kvalitet ikke er fritaget for afgift. De befinder sig angiveligt i samme faktiske og retlige situation som fritagne biprodukter af andre materialer end granulater eller som materialer med særlige anvendelser, som ikke er pålagt afgift.

(150) Kommissionen har i indledningsafgørelsen selv rejst spørgsmålet om, hvorfor det anses for begrundet at indrømme fritagelser for biprodukter af plastisk ler, kaolin, kul, brunkul, skiferler eller skifer, men ikke for biprodukter af kalk til landbrugsformål og tilhuggede sten.

5.5.1. AFGIFTER PÅ BIPRODUKTER AF TILHUGGEDE STEN OG UDVINDING AF KALK

(151) Efter modtagelse af omfattende oplysninger fra tredjeparter og de britiske myndigheder har Kommissionen noteret sig, at affald eller biprodukter fra udvindingen af tilhuggede sten og kalk består af samme type sten som tilhuggede sten og kalk: i) affald fra udvindingen af kalksten, der anvendes til produktion af kalk, består sandsynligvis også af kalksten, og ii) affald, der frembringes under udvindingen af sten med henblik på at fremstille tilhuggede sten, består sandsynligvis primært af skærver af samme type sten som den tilhuggede.

(152) Ved fritagelse for granulatafgiften skelnes der mellem affaldsmaterialer, der frembringes som et biprodukt af det materiale, der udvindes til andre formål end anvendelse som granulater (f.eks. affald fra udvinding af kaolin og plastisk ler, kul, brunkul og skifer), som er fritaget for afgift, og affaldsmaterialer, der er et biprodukt fra udvinding af materiale specifikt til anvendelse som granulat (f.eks. affald fra kalksten), som stadig er pålagt afgift.

(153) Denne afgiftsdifferentiering er baseret på målet om at reducere nyudvindingen af kalksten, granit, sandsten osv. med henblik på anvendelse som granulater uden at påvirke produktionen af andre materialer end granulater.

(154) Som de britiske myndigheder har anført, udgør kalksten, sandsten og granit størstedelen af de materialer, der udvindes til anvendelse som granulater. En fritagelse af biprodukter af tilhuggede sten eller af kalksten, der anvendes til produktion af kalk, for granulatafgiften ville mindst opretholde, hvis ikke øge omfanget af nyudvinding af disse materialer.

(155) Der opstår desuden ingen yderligere (forarbejdnings)omkostninger til tilvejebringelse af tilhuggede sten og kalk fra de primære udvundne materialer. Dette står i modsætning til eksempelvis udvinding af plastisk ler og kaolin, hvor adskillelsen af disse materialer fra affaldet, er en omkostningstung proces.

(156) De britiske myndigheder har forklaret, at både den sten, der skal tilhugges, og de kalksten, der skal bruges til frembringelse af kalk, udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater. Deres biprodukter og affald kan desuden sælges særskilt uden det primære materiale, da de udgør et godt kvalitetsmateriale til anvendelse som granulater. Som dokumentation for dette har de britiske myndigheder fremlagt prisoplysninger, der viser, at priserne på kalk og tilhuggede sten i de fleste tilfælde ikke er meget højere end priserne på deres respektive

biprodukter. Prisen på kalksten til kalk ligger på mellem 12,50 GBP og 19,50 GBP pr. ton, mens prisen på biproduktet heraf ligger på mellem 7,16 GBP og 11,70 GBP pr. ton. Magmatiske bjergarter (herunder granit), som også bruges til at fremstille tilhuggede sten, koster omkring 5,51-12,91 GBP pr. ton, mens biprodukter heraf sælges for 6,12-12,82 GBP pr. ton. Det betyder, at — hvis der ikke er efterspørgsel efter specialproduktet af højeste kvalitet — stenbruddet kunne fortsætte nyudvindingen, da det er rentabelt at sælge det nyudvundne produkt og dets biprodukt til anvendelse som granulater. Det kan ikke udelukkes, at fritagelsen af biprodukter ville tilskynde til yderligere nyudvinding og således undergrave den miljømæssige logik, der ligger til grund for granulatafgiften.

(157) Det er desuden ikke muligt objektivt at skelne mellem kalksten som et biprodukt fra produktionen af landbrugskalk og kalksten, der er udvundet specifikt med henblik på anvendelse som granulater. Det samme gælder for granit og sandsten og biprodukter af tilhuggede sten. Disse nyudvundne materialer og deres biprodukter er indbyrdes substituerbare, og stenbruddet kan derfor afhængigt af efterspørgslen vælge at sælge begge med henblik på anvendelse som granulater.

(158) På grundlag af bemærkningerne i betragtning 151-157 ovenfor har Kommissionen tilkendegivet, at biprodukter fra udvindingen af kalk og tilhuggede sten ikke befinder sig i en anden faktisk og retlig situation end de nyudvundne produkter. Enhver mulig fritagelse for restprodukter, der frembringes ved udvinding af kalksten/sten, der bruges til tilhuggede sten eller til andre formål end anvendelse som granulater, ville desuden kun medvirke til at tilskynde til øget nyudvinding af sten og kalksten og ville ikke medvirke til at vende efterspørgslen.

5.5.2. STEN MED HØJT POLERINGSINDEKS, GRABSTEN TIL KYSTSIKRING, STEN TIL STENMURE, PRIMÆRE GRANULATER AF HØJ KVALITET OG DERES BIPRODUKTER/AFFALD

(159) Materialer, der bruges til sten med højt poleringsindeks, grabsten, sten til stenmure og primære granulater af høj kvalitet, repræsenterer enten specialanvendelser af de pågældende materialer eller anvendelser, hvor de kan erstattes af genbrugte granulater eller af affald fra materialer, der ikke er pålagt afgiften.

(160) Alle materialer, der bruges til sten med højt poleringsindeks, grabsten, sten til stenmure og primære granulater af høj kvalitet, og deres biprodukter er dog fra den samme sten. Grabsten produceres f.eks. af den samme sten som de mindre granulatskærver, der frembringes som biprodukt.

(161) Disse sten er generelt egnede til at blive anvendt som granulater, og stenbruddene kan vælge, hvordan de vil sælge eller udnytte stenen afhængigt af efterspørgslen.

(162) Af de grunde, der er forklaret i betragtning 151-157 ovenfor, for så vidt angår biprodukter af tilhuggede sten og af kalk, kan Kommissionen ikke udelukke, at en undtagelse for sten med højt poleringsindeks, grabsten til kystsikring, sten til stenmure, primære granulater af høj kvalitet og deres biprodukter/affald ville fremme udvindingen af disse materialer med henblik på anvendelse som granulater.

(163) Med hensyn til det forhold, at flere interesserede parter har sat spørgsmålstegn ved granulatafgiftens logik, hvorefter sten med højt poleringsindeks og grabsten pålægges afgift, mens ler til oversvømmelsessikring eller materialer til andre specialanvendelser ikke pålægges afgift, har de britiske myndigheder sammen med BAA oplyst, at poleringsindekset er et mål for et granulats modstandsdygtighed over for polering, og at granulater af sten med højt poleringsindeks anvendes i en bituminøs blanding, der lægges på veje for at opnå et skridsikkert underlag. Granulater med det højeste poleringsindeks bruges f.eks. i vejsving og opbremsningszoner og er specificeret med hensyn til poleringsindeks og slidstyrke af stenmateriale. Disse egenskaber er iboende i stenaflejringerne og forbedres under fremstillingsprocessen. Materialerne er stadig granulater, og denne anvendelse er klassificeret som en anvendelse som granulater, for så vidt angår granulatafgiften.

(164) Grabsten bruges til at beskytte Det Forenede Kongeriges kystlinjer mod erosion. Kravene i specifikationen afhænger af kystområdernes specifikke karakter. De specificerede kvaliteter omfatter densitet og slidstyrke af stenmateriale. Det er klassificeret som en anvendelse af granulater, for så vidt angår granulatafgiften, da det anvendes til at give styrke og som fyldstof.

(165) Om et materiale, der anvendes til et bestemt formål, er substituerbart eller ej, påvirker ikke den logik, der ligger til grund for granulatafgiften og de fritagelser, som andre materialer er indrømmet. Ifølge Kommissionen gælder granulatafgiften i det tilfælde for en lang række anvendelser, der ikke er substituerbare. Så længe sådanne materialer kan og rent faktisk anvendes som granulater, og så længe deres anvendelse som granulater er rentabel, ville en fritagelse for sådanne materialer — også til bestemte anvendelser — undergrave formålet med granulatafgiften.

(166) Adskillige interesserede parter påpeger, at granulater fritaget for afgift erstatter sekundære granulatprodukter og ikke produkterne af højere kvalitet. Kommissionen bemærker for det første, at dette forhold ikke på nogen måde ændrer den kendsgerning, at granulatafgiften opfylder sit miljømål, da de materialer, der er fritaget for afgift, og som er uundgåelige biprodukter af materiale, der er udvundet med henblik på andre anvendelser end som granulater, erstatter nyudvundne granulater. Det har ingen betydning, om de erstatter granulater af højere eller lavere kvalitet, når blot omfanget af nyudvinding reduceres. Materialer, der er fritaget for afgift, erstatter endda i nogle tilfælde ifølge Kommissionen granulater af højere kvalitet, som beskrevet af de britiske myndigheder i betragtning 142.

(167) Kommissionen anerkender problemerne med at gennemføre granulatafgiften og dens fritagelser på grundlag af materialernes geologi. Kommissionen bemærker dog også, at det ville have endnu vanskeligere, hvis fritagelserne blev gennemført på grundlag af materialernes anvendelse, da dette ville vanskeliggøre håndhævelsen og give flere muligheder for misbrug. De britiske myndigheder har desuden fået udarbejdet den geologiske rapport som hjælp i forbindelse med gennemførelsen af granulatafgiften, og de følger de materialedefinitioner og -test, der er anført i denne rapport. BAA har selv anerkendt, at de britiske myndigheder bruger en geolog til at finde frem til de materialer, som stenbruddene producerer.

(168) Med hensyn til udelukkelsen af ler og skiferler, der anvendes til keramiske produkter, fra suspensionen af granulatafgiften bemærker Kommissionen, at dette er en fritaget industriel proces, som allerede blev undersøgt i indledningsafgørelsen og vurderet ikke at udgøre statsstøtte.

(169) Med hensyn til indholdet af *Cornish Building Stone and Slate Guide 2007*, som BAA har indgivet, bemærker Kommissionen, at den ikke kan anses for en nøjagtig informationskilde til en omfattende oversigt over alle stenbrudsprodukter. Det er en vejledning, der er udarbejdet med henblik på markedsføring, og hvor stenbrud annoncerer for deres produkter for bygge- og anlægssektoren. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at de stenbrud, der optræder i *Cornish Building Stone and Slate Guide 2007*, præsenterer deres produkter i overensstemmelse med deres markedsføringsstrategi over for bygge- og anlægssektoren. De britiske myndigheder har anført, at stenbrud kan annoncere deres produkter, som de ønsker det, uanset den geologiske sammensætning af de pågældende materialer, og at de ikke anser sådanne reklamebeskrivelser for relevante ved klassificeringen af materialer med henblik på granulatafgift.

(170) Det følger, at afgiften på sten med højt poleringsindeks, grabsten til kystsikring, sten til stenmure, primære granulater af høj kvalitet og deres biprodukter/affald er omfattet af det normale beskatningsprincip, som ligger til grund for granulatafgiften, og er begrundet i det formål, der forfølges med foranstaltningen.

5.5.3. KONKLUSION VEDRØRENDE NORMAL BESKATNING I MEDFØR AF GRANULATAFGIFTEN OG FORMÅLET MED GRANULATAFGIFTEN

(171) Ifølge Kommissionen giver de bemærkninger, som den har modtaget fra alle de interesserede parter, den ikke anledning til at ændre konklusionerne i indledningsafgørelsen med hensyn til det normale beskatningsprincip, der ligger til grund for granulatafgiften, og formålet med granulatafgiften.

(172) Det normale beskatningsprincip, som ligger til grund for granulatafgiften, er, at sten, grus og sand, der er defineret som granulater i henhold til paragraf 17, stk. 1, pålægges afgift, når de gøres til genstand for kommerciel udnyttelse som defineret i paragraf 19 i Det Forenede Kongerige på eller efter den 1. april 2002 ([45]).

(173) I overensstemmelse med den beskrivelse, de britiske myndigheder fremlagde inden indledningsafgørelsen, og som bekræftes af de forberedende dokumenter om granulatafgiften ([46]), fandt Kommissionen i indledningsafgørelsen ([47]), at granulater generelt kan beskrives som kornet eller partikelformet materiale, som på grund af deres fysiske og kemiske inaktive egenskaber er velegnet til anvendelse enten alene eller som tilsætning til cement, kalk eller bituminøst materiale, der bruges i byggeriet som beton, til vejanlæg, som asfalt, dræn eller påfyldning (»anvendelse som granulater«).

([45]) Retten har i sin dom i sagen T-210/12 RENV fastslået, at »det normale beskatningsprincip, som ligger til grund for [granulatafgiften], kun hviler på begrebet den kommercielle udnyttelse i Det Forenede Kongerige af et materiale, der er omfattet af [granulatafgiften] som »granulat««. Kommissionen finder, at det således definerede normale beskatningsprincip kræver, at det yderligere fastsættes, hvornår »materialet er afgiftspligtigt som granulat«. Eftersom paragraf 17, stk. 2, i Act 2001 ikke giver en egentlig definition af »afgiftspligtige granulater«, men definerer dem som granulater, der ikke er fritaget for afgift, og granulater, der er omhandlet i litra b)-d), må det normale beskatningsprincip, som ligger til grund for granulatafgiften, også som defineret af Retten, uundgåeligt afhænge af fastsættelsen af, hvornår »et materiale anvendes som granulat«.

([46]) Jf. fodnote 39.

([47]) Betragtning 58 og 59 til indledningsafgørelsen.

(174) Alle interesserede parter og de britiske myndigheder har anerkendt udtrykket »anvendelse som granulater« i deres indlæg og har præsenteret deres bemærkninger i overensstemmelse hermed. BAA har faktisk indgivet bemærkninger, der har til formål at påvise, at granulatafgiften ikke er logisk, da visse materialer, som ikke er i overensstemmelse med denne definition, er pålagt afgift. Kommissionen har behandlet disse bemærkninger i detaljer i betragtning 151-158 og 159-165 ovenfor.

(175) Det normale beskatningsprincip, som ligger til grund for granulatafgiften, er således med andre ord, at sten, grus og sand, der udvindes med henblik på »anvendelse som granulater«/udvindes med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater som beskrevet ovenfor, pålægges afgift.

(176) Ovennævnte beskrivelse er også i overensstemmelse med granulatafgiftens formål, som er at gøre udvindingen af granulater mere effektiv ved at internalisere miljøomkostningerne ved den pågældende aktivitet. Som Retten også har bekræftet ([48]), er formålet med granulatafgiften i bygge- og anlægssektoren at fremme en anvendelse af granulater, der udgør biprodukter eller affald fra visse processer (også kaldet »sekundære« granulater), eller genindvundne granulater, hvorved man mindsker anvendelsen af granulater, der er udvundet i stenbrud (også kaldet »primære« granulater), som er en ikke-genanvendelig naturressource, og derfor den fare for miljøet, der er forbundet med denne udvindingsproces (formålet om at vende efterspørgslen).

5.6. *AFGIFTSDIFFERENTIERING*

(177) Ved Finance Act 2001 indføres først et bredt grundlag for granulatafgiften. Anvendelsesområdet for afgiften indsnævres derefter ved brug af udelukkelser og fritagelser. Ved Finance Act 2001 fastsættes desuden en række afgiftslettelser. Kommissionen vil igen undersøge, om de udelukkelser, fritagelser og afgiftslettelser, som den udtrykte tvivl om i indledningsafgørelsen, er i overensstemmelse med de normale beskatningsprincipper i forhold til formålet med granulatafgiften.

(178) Med henblik på at vurdere afgiftsdifferentieringerne i forbindelse med granulatafgiften anvender Kommissionen den granulatafgift, som pålægges materialer, der udnyttes kommercielt i Det Forenede Kongerige som granulater, som referencegrundlag/normalt beskatningsprincip ([49]). Som beskrevet ovenfor i betragtning 173 hænger udtrykket »anvendelse som granulater« direkte sammen med den kommercielle udnyttelse of sten, grus og sand til bygge- og anlægsformål, dvs. deres anvendelse som materiale eller understøtning i anlægget eller forbedringen af en konstruktion (herunder veje, stier, jernbaneunderlag, dæmninger, bygninger og broer), eller når de blandes med andet som et led i fremstillingsprocessen for mørtel, beton, tjærebeton, vejbelægning eller lignende bygge- og anlægsmaterialer ([50]).

(179) Begrebet anvendelse som granulater, som defineret ovenfor, anvendes desuden i Finance Act 2001 i paragraf 30, stk. 1, litra d), som giver en person ret til at anmode om afgiftsgodtgørelse, hvis »de granulater, der er pålagt granulatafgift, bortskaffes på en måde, der ikke indebærer, at de anvendes til fastsatte bygge- og anlægsformål«.

(180) Hvis et materiale, der er fritaget for afgift, udvindes med henblik på anvendelse som granulater eller gøres til genstand for kommerciel udnyttelse til bygge- og anlægsformål som beskrevet ovenfor, er det omfattet af det normale beskatningsprincip, der ligger til grund for granulatafgiften, da det er i en tilsvarende faktisk og retlig situation som de afgiftsbelagte materialer, og dets fritagelse kan kun begrundes i lyset af det mål, der forfølges med granulatafgiften.

(181) Med hensyn til de undersøgte fritagelser vedrørende biprodukter, affald eller restprodukter af andre materialer eller processer fastholder Kommissionen de vurderingskriterier, den anvendte indledningsafgørelsen. Kommissionen vil i sin vurdering tage hensyn til, om affaldet, restprodukterne eller biproduktet uundgåeligt følger af en aktivitet, der ikke er knyttet til udvinding af materialer specifikt med henblik på anvendelse som granulater, dvs. enten fra udvindingen af et materiale, der ikke udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater, eller fra en proces, der ikke er knyttet til udvindingen af granulater. Udvindingen af hovedmaterialet, der ikke er bestemt til anvendelse som granulater, giver en indikation af, om fritagelsen af det pågældende affald, restprodukt eller biprodukt kan bidraget til opfyldelsen af formålet med granulatafgiften.

(182) For biprodukter, affald eller restprodukter, der følger af udvindingen af materiale, der er bestemt til anvendelse som granulater, vil Kommissionen vurdere, om deres fritagelse kan føre til en reduktion af nyudvindingen af materialer med henblik på anvendelse som granulater og dermed bidraget til opfyldelsen af formålet med granulatafgiften.

([48]) Se T-210/02 RENV — British Aggregates mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2012:110, præmis 64.
([49]) Se T-210/02 RENV — British Aggregates mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2012:110, præmis 55.
([50]) Se paragraf 48, stk. 2, i Finance Act 2001.

(183) Ovennævnte vurderingskriterier er i overensstemmelse med de normale beskatningsprincipper, der ligger til grund for granulatafgiften, idet de fastsætter, om de fritagne materialer er i samme faktiske og retlige situation som de afgiftsbelagte materialer, og tager hensyn til de britiske myndigheders bemærkninger om, at granulatafgiften ikke må påvirke processer, der ikke er knyttet til udvinding med henblik på anvendelse som granulater.

5.6.1. UDELUKKELSE AF OG AFGIFTSGODTGØRELSE FOR VISSE MINERALER (PARAGRAF 18, STK. 2, LITRA b) ([51]), OG PARAGRAF 30, STK. 1, LITRA b) ([52]), FOR SÅ VIDT ANGÅR EN FRITAGET PROCES, DER FREMBRINGER MATERIALER, SOM ANVENDES GRANULATER

(184) I deres skrivelser inden indledningsafgørelsen havde de britiske myndigheder oplyst, at ingen af de materialer, der er fritaget i henhold til paragraf 18 ([53]), udvindes med henblik på anvendelse som granulater.

(185) Når disse mineraler ikke anvendes som fyldstof i bygge- og anlægssektoren, var udelukkelsen af disse mineraler fra anvendelsesområdet for granulatafgiften ifølge Kommissionen i overensstemmelse med de normale beskatningsprincipper ([54]).

(186) Kommissionen konkluderede i betragtning 74 til indledningsafgørelsen, at fritagelsen/udelukkelsen af de berørte mineraler, for så vidt som de ikke anvendes som granulater, ikke indebærer en selektiv fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(187) Den fandt dog, at nogle af disse mineraler i nogle tilfælde også udvindes med henblik på anvendelse som granulater. Vermiculit og perlit bruges f.eks. til fremstilling af letvægtsgranulater ([55]). I henhold til vurderingen var udelukkelsen af disse mineraler, for så vidt som de udvindes med henblik på at fremstille letvægtsgranulater og anvendes som sådanne, ikke i overensstemmelse med de normale beskatningsprincipper, der ligger til grund for granulatafgiften. Kommissionen kunne derfor ikke se, hvorfor udvindingen af disse mineraler ikke var i en situation, der kunne sammenlignes med situationen for udvinding af andre afgiftsbelagte granulater.

(188) Da Kommissionen ikke havde adgang til relevante oplysninger til brug for vurderingen, udtrykte den tvivl om, hvorvidt en generel fritagelse af disse materialer, som øjensynligt ikke tager hensyn til deres anvendelse som granulater, er i overensstemmelse med de normale beskatningsprincipper, der ligger til grund for granulatafgiften.

(189) De britiske myndigheder fremlagde en liste over anvendelser for hvert af de materialer, der er anført i paragraf 18, stk. 3, i Finance Act 2001, og oplyste, at de anvendes eller kan anvendes som granulater. Ifølge denne liste er de eneste materiale, der kan anvendes som granulater, blandt de materialer, der er anført i paragraf 18, stk. 3, i Finance Act 2001 perlit, pimpsten og vermiculit.

(190) Da resten af de materialer, der er anført i paragraf 18, stk. 3, i Finance Act 2001, ikke anvendes som granulater eller ikke kan anvendes som granulater, er de ikke i samme faktiske og retlige situation som afgiftspligtige granulater.

(191) Ifølge de britiske myndigheder findes perlit i Nordirland, men udvindingen stoppede, inden granulatafgiften blev indført. Dette materiale importeres stadig til Det Forenede Kongerige. Materialet anvendes på grund af dets isoleringsegenskaber og lette vægt efter forarbejdning.

([51]) Paragraf 18, stk. 2, litra b): enhver proces, hvorved et relevant stof udvindes eller på anden måde udskilles (som led i processen for at udvinde det fra jorden eller på anden måde) fra granulater. I paragraf 18, stk. 3, anføres de relevante stoffer som a) anhydrit, b) plastisk ler, c) tungspat, e) kaolin, f) feldspat, g) ildfast ler, i) flusspat, j) fullerjord, k) smykkesten og halvædelstene, l) gips, m) metal eller metalmalm, n) muskovit, o) perlit, p) potaske, q) pimpsten, r) råfosfat, s) natriumklorid, t) talkum, u) vermiculit. Paragraf 18, stk. 3, litra d) og h), blev udeladt med tilbagevirkende kraft pr. 1. april 2002 ved Finance Act 2002.

([52]) I henhold til paragraf 30, stk. 1, litra b), i Finance Act 2001 kan der fritages for afgift, hvis en fritaget proces i den forstand, der er fastsat i paragraf 18, stk. 2, litra a), b) og c), i Financial Act 2001, er blevet anvendt på materialet, efter at materialet er blevet pålagt granulatafgiften. Denne bestemmelse afspejler dermed de fritagelser, der er omhandlet i paragraf 18, stk. 2.

([53]) Der ydes afgiftsgodtgørelse for disse materialer, hvis afgiften er betalt, og den fritagne proces gennemføres efterfølgende (paragraf 30, stk. 1, litra b)). Vurderingen af udelukkelsen gælder tilsvarende for afgiftsgodtgørelsen.

([54]) Betragtning 73 til indledningsafgørelsen.

([55]) Se *Glossary of Building and Civil Engineering Terms*, British Standard Institution, Blackwell Scientific Publications, 1993, 630-3007 og 630-3013.

(192) De britiske myndigheder anfører, at perlit kan anvendes til produktion af lette byggematerialer (puds, mørtel, isolering og loftsplader) og som jordforbedringsmiddel. Det udvides betydeligt, når det opvarmes, og er derfor ikke et naturligt granulat. Perlit kan bruges som letvægtsgranulat, f.eks. i beton eller portlandcement. Inden det kan anvendes som granulat, skal det dog gennemgå en fysisk transformation, der går videre end simpel knusning og sigtning. Dets særlige egenskaber betyder også, at det ikke kan erstattes af genbrugte materialer eller biprodukter fra produktionen af andre produkter end granulater.

(193) Ifølge de britiske myndigheder findes der ingen kendte forekomster af pimpsten i Det Forenede Kongerige, men materialet importeres. Dets cellestruktur giver det en lav densitet, som betyder, at kan flyde på vand. Det kan bruges som slibemiddel og i produktionen af lette byggematerialer. Det er meget lettere end afgiftspligtige granulater.

(194) De britiske myndigheder anfører, at der foreligger oplysninger om, at pimpsten bruges i Det Forenede Kongerige som letvægtsgranulater inden for byggeri og anlæg og i produktionen af letvægtsbeton, præfabrikeret beton og betonblokke. Det anvendes til disse formål på grund af dets lave densitet. Ligesom for perlit og vermiculit betyder dets særlige egenskaber og anvendelser, at det ikke kan erstattes af genbrugte materialer eller biprodukter fra produktionen af andre produkter end granulater.

(195) Kommissionen har overvejet, om pimpsten kan sammenlignes med sten med højt poleringsindeks eller grabsten, som også er specialprodukter, der ikke kan erstattes med materiale, der er fritaget for afgift. Pimpsten adskiller sig dog fra sten med højt poleringsindeks og grabsten, da det, når det anvendes som granulater, kun kan bruges som letvægtsgranulater inden for dette særlige anvendelsesområde. De materialer, der bruges til at producere sten med højt poleringsindeks og grabsten, kan anvendes og anvendes i stor udstrækning som granulater, når de ikke anvendes til disse særlige formål.

(196) Vermiculit er ifølge de britiske myndigheder en form for marieglas, der ligesom perlit, har den usædvanlige egenskab, at det udvides betydeligt, når det opvarmes. Der findes ingen kendte forekomster i Det Forenede Kongerige, men det importeres.

(197) De britiske myndigheder anfører, at vermiculit ligesom perlit kan anvendes til isolering, som letvægtsgranulat til puds og beton og som jordforbedringsmiddel. Inden det kan anvendes som granulat, skal det dog gennemgå en fysisk transformation, der går videre end simpel knusning og sigtning. Dets særlige egenskaber betyder også, at det ikke kan erstattes af genbrugte materialer eller biprodukter fra produktionen af andre produkter end granulater.

(198) Ifølge de britiske myndigheder udgør importen af disse produkter følgende mængder (data for perlit og vermiculit er blevet registreret samlet i importstatistikken siden 2010):

	2008	2009	2010	2011	2012
Perlit (ton)	45 064	36 315	58 456	98 437	66 298
Vermiculit (ton)	29 200	25 515			
Pimpsten (ton)	2 259	1 668	2 062	2 067	1 255

(199) De britiske myndigheder oplyser, at gennemsnitsprisen på importeret pimpsten var 408 GBP pr. ton i 2012, mens gennemsnitsprisen på vermiculit og perlit var 128 GBP pr. ton. Disse høje priser afspejler de særlige anvendelser af disse mineraler og viser, at de ikke anvendes som erstatning for granulater udvundet i Det Forenede Kongerige.

(200) De britiske myndigheder oplyser, at perlit, pimpsten og vermiculit ikke udnyttes kommercielt som granulater i Det Forenede Kongerige og ikke befinder sig i samme faktiske og retlige situation som afgiftspligtige granulater, i forhold til det miljømæssige formål, der forfølges med granulatafgiften.

(201) Kommissionen finder, at perlit og vermiculit, eftersom de gennemgår en fysisk transformation, der går videre end simpel knusning og sigtning, inden de kan anvendes som granulater, ikke kan sammenlignes med afgiftspligtige materialer, der ikke gennemgår sådanne transformationer.

(202) De naturlige egenskaber ved perlit, pimpsten og vermiculit adskiller dem fra de øvrige granulater. De tre materialer er desuden ikke naturlige granulater, men bruges som særlige letvægtsgranulater, der ikke kan erstattes af eller erstatte andre materialer. Deres pris afspejler deres særlige anvendelse og det forhold, at de ikke kan erstatte granulater, der er udvundet i Det Forenede Kongerige.

(203) Ingen af disse materialer udvindes på nuværende tidspunkt i Det Forenede Kongerige, da udvinding af perlit standsede inden indførelsen af granulatafgiften.

(204) Kommissionen har ikke modtaget bemærkninger fra interesserede parter vedrørende disse materialer.

(205) Kommissionen konkluderer, at perlit, pimpsten og vermiculit ikke er i samme faktiske og retlige situation som afgiftspligtige granulater i lyset af formålet med granulatafgiften.

(206) Kommissionen finder, at udelukkelsen af og afgiftsgodtgørelsen for visse mineraler i henhold til paragraf 18, stk. 2, litra b), og paragraf 30, stk. 1, litra b), i Finance Act 2001 ikke indebærer en selektiv fordel for disse materialer.

5.6.2. FRITAGELSE AF MATERIALER, DER UDELUKKENDE ELLER HOVEDSAGELIG BESTÅR AF ELLER ER EN DEL AF ET MATERIALE, DER BESTÅR AF KUL, BRUNKUL, SKIFER ELLER SKIFERLER (PARAGRAF 17, STK. 4, LITRA a)), I DET OMFANG DET FRITAGNE MATERIALE UDELUKKENDE BESTÅR AF KUL, BRUNKUL, SKIFERLER ELLER SKIFER, DER ANVENDES SOM GRANULATER, ELLER HOVEDSAGELIG BESTÅR AF KUL, BRUNKUL, SKIFERLER ELLER SKIFER

(207) Kommissionen bemærkede, at alle disse materialer betegnes som sten og derfor er granulater som omhandlet i paragraf 17, stk. 1, i Finance Act 2001.

(208) Med hensyn til skifer og skiferler tilhugges de ofte med en eller flere flade overflader. I de tilfælde fritages de også for granulatafgiften i medfør af paragraf 18, stk. 2, litra a) (tilhugning af sten er en fritagen proces). Afgiftsgodtgørelse for materialer, der gøres til genstand for en anvendt fritaget proces, er i overensstemmelse med de normale beskatningsprincipper, der ligger til grund for granulatafgiften.

(209) I deres skrivelser inden indledningsafgørelsen havde de britiske myndigheder forklaret, at kul, brunkul, skifer og skiferler ikke primært udvindes med henblik på anvendelse som granulater. Skifer udvindes traditionelt til anvendelse som særlige byggematerialer (f.eks. til tage eller gulve). I nogle områder tilskyndes der til dets anvendelse af hensyn til kulturarven. Skiferler er et fissilt mineral med højt lerindhold. Efterhånden som aflejringerne af naturligt ler er blevet udtømt, er anvendelsen af skiferler til fremstilling af mursten og tagsten blevet mere udbredt. Det kan også bruges som ingrediens i produktionen af cement. Kul er fast sediment, der primært består af kulstof. Brunkul har et meget lavere kulstofindhold end kul og et meget højt fugtindhold. De anvendes begge som energiprodukter.

(210) Kommissionen konkluderede, at udelukkelsen af disse materialer, når de anvendes til andre formål end som granulater, var i overensstemmelse med det normale beskatningsprincip, der ligger til grund for granulatafgiften.

(211) Kommissionen bemærkede ([56]), at skifer og skiferler — i henhold til dokumentation fremlagt af BAA og vedlagt dets svarskrift til Retten i sag T-210/02 — anvendes som granulater ([57]). Det samme gjorde sig ikke gældende for kul og brunkul.

([56]) Betragtning 83 til indledningsafgørelsen.

([57]) Uddrag (dateret 30.10.2002) fra webstedet for Alfred McAlpine
Offentliggjort på: http://www.amslate.com/applications/ima/ima.sbtml; Uddrag fra *Construction Raw Materials Policy and Supply Practices in Northwestern Europe — Facts and Figures — England, Scotland and Wales (Great Britain)*, British Geological Survey Commissioned Report CR/02/082N udarbejdet på bestilling fra Road and Hydraulic Engineering Institute of the Ministry of Public Works and Water Management of the Netherlands, s. 50; dokument udarbejdet af Geoff Topham fra Aggregate Industries vedrørende stenbrud på Holme Park Quarry, 19. juni 2002.

(212) Kommissionen konkluderede i betragtning 84 til indledningsafgørelsen, at en generel fritagelse for skiferler og skifer, også når de anvendes som granulater eller fyldstof til bygge- og anlægsformål, ikke var i overensstemmelse med de normale beskatningsprincipper, der ligger til grund for granulatafgiften, og ikke var en følge af granulatafgiftens art og logik.

(213) Kommissionen fandt videre i betragtning 85 til indledningsafgørelsen, at argumentet om, at skiferler og skifer ikke i de fleste tilfælde ville blive anvendt som granulater, ikke begrunder deres generelle fritagelse for granulatafgiften. Det Forenede Kongerige valgte at indrømme en afgiftsgodtgørelse, hvis nogle af de afgiftspligtige materialer anvendes til industri- og landbrugsformål, netop fordi det var vanskeligt på forhånd at fastsætte anvendelserne for materialerne. I stedet for at indrømme en egentlig fritagelse ville det ifølge Kommissionen have været mere hensigtsmæssigt at udvide afgiftsgodtgørelsen til skiferler og skifer.

(214) Kommissionen udtrykte også tvivl med hensyn til begrundelsen for at udvide fritagelsen til materiale, der hovedsagelig (dvs. mere end 50 %) er fremstillet af kul, brunkul, skiferler eller skifer.

(215) Kommissionen konkluderede, at en generel fritagelse af disse materialer, navnlig skifer og skiferler, selv når de anvendes som granulater, dvs. som fyldstof til bygge- og anlægsformål, ikke ville være i overensstemmelse med de normale beskatningsprincipper, der ligger til grund for granulatafgiften.

(216) Efter offentliggørelsen af indledningsafgørelsen modtog Kommissionen adskillige bemærkninger fra interesserede parter om dette spørgsmål.

5.6.2.1. ***Skifer***

a) *Bemærkninger fra BAA modtaget den 15. september 2014*

(217) BAA er enig med de britiske myndigheder med hensyn til anvendelsen af skiferbiprodukter som granulat, herunder at de er et alternativ til nyudvundne granulater til fremstilling af beton og konstruktioner af medium styrke.

(218) BAA hævder, at skifer og skiferler (samt ler) altid (og derfor også inden indførelsen af granulatafgiften) har været anvendt »som granulater«, når de har været egnede til det specifikke formål, og materialet var tilgængeligt til den rigtige pris. Der blev f.eks. anvendt omkring 230 000 ton skifergranulater til at anlægge A55 Bangor Bypass-vejen i 1980/81 og 1990/91.

(219) BAA anfører med henvisning til ekspertudtalelse fra geolog Dr. Rachel Hardie, at der er stenbrud med blandet geologi, hvor aflejringer af sten, der kan klassificeres som ler eller skifer, er indlejret i anden sten. I henhold til denne udtalelse er der stenbrud i Skotland og i andre dele af Det Forenede Kongerige, hvor størstedelen af de producerede granulater pålægges granulatafgift, men hvor stenlagene indeholder en andel af de fritagne stentyper. Produkterne fra disse stenbrud omfatter lagre af helt eller hovedsagelig fritagne stentyper, som f.eks. skiferler eller skifer ([58]).

(220) Ifølge BAA findes der en række stenbrud, hvor materialet ikke har tilstrækkelig lagdeling til at blive anvendt som tagsten, men hvor materialet stadig klassificeres som skifer. BAA har fremlagt en liste over syv skiferbrud fra British Geological Survey (»BGS«) *Directory of Mines and Quarries 2010*, som er anført som stenbrud, der kun udvinder sten til anvendelse som granulater, f.eks. bygge- og anlægsgranulater, sten til stensætninger og utilhuggede kampesten, og stenbrud, som kun producerer en lille mængde tilhuggede kampesten. BAA hævder, at disse stenbrud ikke adskiller sig fra stenbrud, der udvinder granit eller sandsten, og som også producerer kampesten. De produkter, som begge typer stenbrud producerer, er af samme art, men skiferstenbrud er fritaget, mens de andre ikke er fritaget.

(221) Med hensyn til arten af stenbrud, der udnytter afgiftsafgiftsbelagt sten, f.eks. granit, anfører BAA, at sådanne stenbrud sælger varierende mængder utilhuggede stenblokke. Hvis stenbruddet har en sten, der naturligt udgør en »blok« og er nem at tilhugge, vil et sådan stenbrud ifølge BAA sælge en mængde af dette produkt, afhængigt af efterspørgslen på det lokale marked (f.eks. byggemarkeder og havecentre) og farven på den udvundne stenblok.

([58]) Der er ikke anført eksempler på stenbrud.

(222) BAA har fremlagt oplysninger om skifersalget og andelen af salget af skifertage i forhold til fyldmateriale til andre anvendelser, dvs. anvendelse som granulater. BAA har også fremlagt oplysninger vedrørende kalkstensbrud. De viser, at salget af landbrugskalk langt overstiger salget af biproduktgranulater. I 2013 var forholdet 4,2:1. Ifølge BAA kan dette forhold forklares ved den kendsgerning, at salget af biproduktet kalksten efter indførelsen af granulatafgiften ikke er konkurrencedygtigt. BAA har oplyst salgspriser for landbrugskalk fra et stenbrud (eksportprisen ab værk varierer mellem 5,02 GBP og 5,95 GBP pr. ton) og for biproduktgranulater (5-8,5 GBP pr. ton, inkl. granulatafgiften). BAA har endvidere fremlagt priser fra et andet stenbrud for kalciumkarbonatpulver af højere renhed (25-55 GBP pr. ton ab værk og op til 1 000 GBP pr. ton for visse specialprodukter), kalksten af glaskvalitet, som anvendes til glasfremstilling (23 GBP pr. ton ab værk), landbrugskalk (11 GBP pr. ton) og affalds-/biproduktmaterialer (2-7,5 GBP pr. ton, ekskl. granulatafgiften).

(223) De skiferpriser, som de britiske myndigheder har oplyst, er ifølge BAA for høje og afspejler ikke markedsværdien. De hævder, at prisen på skiferbiprodukter er faldet fra 6 GBP til 3 GBP. Prisen på importeret tagskifer i 2010 ville have været 390 GBP pr. ton, mens prisen på eksporteret tagskifer ville have været 618 GBP pr. ton.

b) *Bemærkninger fra Welsh Slate Ltd. (»Welsh Slate«) modtaget den 20. december 2013*

(224) Det Forenede Kongerige producerer i dag under 10 % af det britiske forbrug af tagskifer.

(225) Welsh Slates primære aktivitet er fremstilling og salg af tagskifer. De oplyser, at tagskifer tegner sig for omkring 65 % af deres indtjening, mens knust skifer kun tegner sig for 30 %. Resten udgøres af produkter til arkitektoniske formål og andre produkter. Udvinding af knust skifer er nødvendig for at få adgang til materialet til tagskifer. De biprodukter, der opstår ved udvinding af tagskifer, repræsenterer en betydelig andel af produktionen (i øjeblikket 95 % af det samlede udvundne materiale).

(226) Ifølge Welsh Slate produceres knust skifer af følgende materialer: stenbrudsaffald (31 %), splitteraffald (12 %), historiske lagre (31 %) og boring og sprængning (27 %). De anfører, at omkostningerne til produktion af skifergranulater er højere end omkostningerne til udvinding af typiske granulater. Omkostningerne til produktion af standardgranulater, som udelukker yderligere omkostninger, der er specifikke for denne virksomhed, beløber sig til mellem […] GBP og […] GBP pr. ton, hvilket betyder, at medfører en omkostning på […]. Granulaterne sælges aktuelt til en pris på mellem […] GBP og […] GBP pr. ton. Tagskifer sælges til en gennemsnitspris på […] GBP pr. ton, mens maksimumsprisen for tagskifer overstiger […] GBP pr. ton.

c) *Bemærkninger fra BAA modtaget den 10. januar 2014*

(227) BAA indgav *Cornish Building Stone and Slate Guide 2007*, som er udarbejdet af Cornwall County Council. Den indeholder oplysninger om en række stenbrud, der producerer byggematerialer, herunder skiferbrud.

d) *Bemærkninger fra Mineral Products Association modtaget den 2. januar 2014*

(228) Ifølge Mineral Products Association anvendes skifer og skiferler som granulater i Det Forenede Kongerige. Leverancer af skifer og skiferler til anvendelse som granulater kan bestå af materialer, der i realiteten er biprodukter fra udvindingen til andre formål end anvendelse som granulater (f.eks. udvinding af skifer til produktion af tagskifer), men disse materialer udvindes også primært med henblik på levering til granulat-markeder.

e) *Bemærkninger fra Lantoom Quarry modtaget den 16. januar 2014*

(229) Lantoom Quarry oplyser, at Cornwall County har store mængder granulatbiprodukter fra skifer- og kaolinindustrierne. Der er i øjeblikket et stort overskud af disse materialer, selv om de er fritaget for granulatafgiften. Markederne er meget prisfølsomme, og en prisstigning kan ikke overføres til kunderne.

(230) Lantoom Quarry anfører, at den type granulater, som Lantoom Quarry skulle betale afgift for, hvis fritagelsen anses for uforenelig statsstøtte, i øjeblikket har en pris på ca. 2 GBP pr. ton (prisen ab værk varierer fra 1,5-3 GBP). Det betyder, at afgiften ville fordoble prisen.

(231) Lantoom Quarry hævder, at fritagelsen for granulatafgiften har medvirket til at stimulere markedet for granulater fremstillet af fritagne materialer. De hævder, at affald kan udgøre op til 75 % af de udvundne mineraler. Biprodukter af skifergranulater fra stenbruddet sælges kun inden for en radius på 30 mil fra stenbruddet.

(232) I henhold til Lantoom Quarry er skifer ikke særligt velegnet til anvendelse som granulater, da det er blødt og ikke kan bruges til fremstilling af beton eller belægning.

f) *Bemærkninger fra Burlington Slate Limited (»BSL«) modtaget den 10. januar 2014*

(233) BSL's primære forretningsaktivitet er fremstilling af skiferprodukter med bestemte mål, f.eks. tagskifer, facadebeklædning, gulvbelægning, fortove og produkter til arkitektoniske formål.

(234) BSL finder, at fritagelserne for skifer ikke indebærer statsstøtte, fordi de er begrundet i og er helt i overensstemmelse med granulatafgiftens art og logik samt det miljømæssige mål, den forfølger. Skifer udvindes traditionelt ikke med henblik på anvendelse som granulater. Det udvindes i stedet med henblik på anvendelse som byggemateriale til tage, facadebeklædning, gulvbelægning og fortove, og det anvendes ofte i projekter, der har til formål at bevare historiske bygninger i Det Forenede Kongerige.

(235) BSL hævder, at restprodukter af skifer befinder sig i en anden faktisk situation end nyudvundne granulater, der er udvundet specifikt med henblik på anvendelse som granulater, fordi granulater, der frembringes ved udvindingen af skifer, er et nødvendigt og uundgåeligt biprodukt fra de processer, hvorved skiferprodukter med bestemte mål fremstilles.

(236) Fritagelserne udgør ifølge BSL et incitament for skiferbruddene til at genbruge affaldsmateriale som granulater. Hvis skiferbruddene ophørte med at genbruge affald som granulater, ville en større mængde affald fra og restprodukter af skiferudvinding blive bortskaffet til deponi eller deponeret som restprodukter.

(237) BSL oplyser, at skiferudvindingsprocessen er særdeles omkostningstung som følge af de fysiske dybder, der skal brydes, de ugunstige geologiske forhold, der i nogle tilfælde gør sig gældende, og den tekniske og geotekniske planlægning af et stenbrud, der er nødvendig for at skabe stabilitet på overfladen og et sikkert arbejdsmiljø. Skifer fjernes fra stenbruddet i plader, der størrelsesmæssigt varierer fra ca. 1 m × 0,5 m til 3,5 m × 1,5 m, og som har en typisk vægt på omkring 500 kg til 12 ton pr. plade. Den forarbejdning, der foretages, afhænger af det produkt, der fremstilles: tagsten, facadebeklædning, gulvbelægning eller produkter til arkitektoniske formål. Forarbejdning omfatter typisk indledende tilhugning efterfulgt af spaltning, anvendelse af finish og yderligere tilhugning eller formgivning. Omkring 50 % af BSL's salg af skiferprodukter til arkitektoniske formål eksporteres fra Det Forenede Kongerige.

(238) BSL oplyser, at affalds- og overskudsskifer er et uundgåeligt biprodukt i hver fase af processen. BSL anslår, at kun omkring 4 % af de udvundne materialer forarbejdes til færdige produkter med bestemte mål (som typisk anvendes til tage, fortove eller gulvfliser), hvilket betyder, at 96 % er affald. Genbrug af affalds- og overskudsskifer i granulater reducerer den mængde affaldsmateriale, som BSL ellers skulle sende til deponi eller deponere i stenbruddet. Genbrug af en del af affalds- og overskudsskiferen hjælper med at udligne nogle af omkostningerne til udvinding af skifer, men dette salg er kun sekundært i forhold til den primære aktivitet, som er skiferudvinding med henblik på produktion og salg af skiferprodukter med bestemte mål.

(239) Et skiferbrud har ifølge BSL intet incitament til kun at producere granulater, da udvindingsomkostningerne er langt større, og processen teknisk set er langt mere udfordrende end på et almindeligt stenbrud, der producerer granulater (et overfladestenbrud). Stenbruddet ville ikke være rentabelt, hvis det eneste udvundne materiale skulle anvendes som granulater.

(240) BSL oplyser, at de er godkendt af myndighederne til at udvinde sten som en kilde til byggematerialer, der er kendetegnende for den pågældende egn. En ansøgning om tilladelse til kun at udvinde granulater fra dette stenbrud ville næppe blive godkendt i betragtning af stenbruddets beliggenhed inden for eller tæt på Lake District National Park.

(241) Fritagelsen af granulater fra udvinding af skifer har ifølge BSL ikke fået dem til at udvinde mere skifergranulat.

(242) BSL driver også to kalkstensbrud. De oplyser, at restprodukterne fra udvindingen af skifer adskiller sig fra materiale, der frembringes ved udvindingen af kalksten med henblik på at producere kalk, fordi kalksten, i modsætning til skifer, primært udvindes som råmateriale til anvendelse som bygge- og anlægsgranulater, og fordi det kun rentabelt at udvinde kalksten fra åbne brud, mens skifer er fast sediment, der udvindes i dybereliggende miner. Kalksten svarer i højere grad til de typer af granulater, der ikke er fritaget, og som alene udvindes til anvendelse som granulater, end til skifer. Ifølge BSL findes der kun ganske få miner, hvor kvaliteten af kalksten er så høj, at det kan betale sig at udvinde »sten med bestemte mål« (dvs. belægningssten).

g) *Bemærkninger fra Eunomia Research and Consulting Ltd. (»Eunomia«) modtaget den 17. januar 2014*

(243) Bemærkningerne fra Eunomia er blevet fremsendt på vegne af et konsortium af britiske producenter af sekundære granulater (skifer, minerestprodukter og bundaske fra forbrændingsanlæg).

(244) Dannelsen af materiale, der kun kan bruges som granulater, er en uundgåelig del af processen for udvinding af skifer til tage eller andre processer af høj værdi. Den pris, der fås, når materialet anvendes som granulater, er meget lavere og er ikke i sig selv et tilstrækkeligt incitament til at foretage udvinding. Welsh Slate oplyser, at tagskifer sælges til en gennemsnitspris på […] GBP pr. ton med en maksimumspris på […] GBP pr. ton. I modsætning dertil sælges sekundære granulater til en pris på mellem […] GBP pr. ton og GBP […] pr. ton. Fritagelsen har dermed ikke ført til en stigning i den primære udvinding, og eksistensen af fritagelsen tilskynder heller ikke til udvinding.

(245) Eksistensen af bjerge af overskudsskifer, som blev skabt inden indførelsen af granulatafgiften, betyder, at der ikke er behov for yderligere udvinding af skifer til granulater.

(246) Hvis fritagelsen for skifer blev fjernet, ville granulatafgiften ifølge Eunomia […] produktionsomkostningerne efter udvinding af skifergranulater, som beløber sig til […]-[…] GBP.

h) *Bemærkninger fra Wincilate Ltd (»Wincilate«) modtaget den 7. januar 2014*

(247) Wincilate er et skiferbrud, der støtter fritagelsen af skifer for granulatafgiften. Wincilate oplyser, at de ud over deres hovedaktivitet knuser skifer fra skiferbjerge, der blev skabt for mere end 100 år siden. De anfører, at fritagelsen er nødvendig for at reducere affaldsbjergene og for at erstatte udvindingen af primære granulater.

i) *Bemærkninger fra Torrington Stone modtaget den 17. januar 2014*

(248) Torrington Stone oplyser, at et af denne virksomheds stenbrud, der primært udvinder afgiftsbelagt sandsten, tilbyder naturstensprodukter, f.eks. sten til stenmure, sten til stensætninger og gabionsten. De afgiftsbelagte sandsten konkurrerer direkte med skiferstenbrud, der tilbyder præcist de samme produkter. Sten til stenmure frasorteres manuelt og tilhugges ikke på stenbruddet, og de kan derfor ikke fritages for granulatafgiften. Stenen tilhugges på stedet af stenhuggeren, men da er granulatafgiften allerede blevet betalt.

(249) Torrington hævder, at skifer på den anden side naturligt har en uregelmæssig form og skal tilhugges (saves), hvis de skal anvendes til kanter.

j) *Bemærkninger fra Berwyn Slate modtaget den 9. januar 2014*

(250) Berwyn Slate producerer færdige skiferplader, der frembringer affaldsmateriale som biprodukt. Siden man begyndte at udvinde skifer for 200-300 år siden, har man deponeret dette affald i nærheden af stenbruddet. Berwyn Slate oplyser, at stenbruddet planlægger at forarbejde dette affald til granulater, der kan sælges. Hvis granulatafgiften ophæves, kan sådanne planer ikke gennemføres.

k) *Bemærkninger fra Mineral Products Association Ltd modtaget den 2. januar 2014*

(251) Denne sammenslutning hævder, at fritagelsen ikke bør gælde for materialer, der hovedsagelig består af kul, brunkul, skifer og skiferler, når sådanne materialer anvendes på granulatmarkeder eller som granulater.

l) *Bemærkninger fra de britiske myndigheder*

(252) De britiske myndigheder har påpeget, at Retten i sin dom af 7. marts 2012 i sag T-210/02 RENV fastslog, at materialer, som f.eks. ler, skifer, og skiferler, opfylder det normale beskatningsprincip for afgiften, idet de udgør »granulater« som omhandlet i Finance Act 2001 (paragraf 71) og er — »i det omfang disse granulater anvendes og udnyttes kommercielt som sådanne« — i en situation, der kan sammenlignes med situationen for andre alternative granulater, der er pålagt afgift (paragraf 72). Ifølge de britiske myndigheder præciserede Retten, at den potentielle indføjelse af disse materialer i anvendelsesområdet for afgiften kun »kun afhænger af deres faktiske og beviste udnyttelse som granulater«.

(253) De britiske myndigheder anfører, at der ikke foreligger klare beviser, herunder indlæggene fra BAA under retssagen, der viser, at skifer, skiferler, kul eller brunkul udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater i Det Forenede Kongerige.

(254) Med hensyn til skifer anfører de britiske myndigheder, at skifer er en sten, der kan spaltes i tynde ark. Skifer bruges primært til tage, men også til facadebeklædning og monumenter. Det produceres i North Wales, Lake District, Devon og Cornwall.

(255) Ifølge de britiske myndigheder er skifer fritaget for granulatafgiften, fordi det udvindes med henblik på anvendelse som tage og gulvbelægning og for sine dekorative egenskaber snarere end med henblik på anvendelse som granulater. Disse omfatter tagskifer, udstyr til boliger, produkter til arkitektoniske formål (sålbænke, køkkenborde, badeværelsesborde, diske, pejse, kaminer, facadebeklædning, husskilte, mindesmærker og gulvfliser) og ornamenter (herefter samlet betegnet »særlige produkter til arkitektoniske formål«). De skiferskærver og -stykker, der følger af udvindingen og tilhugningen af højkvalitetsskifer, kan erstatte nyudvundne granulater. Fritagelserne fremmer derfor anvendelsen af overskydende skiferskærver og andre biprodukter forbundet dermed, så det opnås en miljømæssig nettogevinst gennem en reduktion af den miljøbelastning, der ville være opstået som følge af yderligere udvinding af granulater.

(256) Ifølge de britiske myndigheder fremhæver de stenbrud, der sælger skifergranulater og skiferskærver til anvendelse som granulater, i deres annoncer deres kvalitetsskiferprodukter, f.eks. tagskifer, bordplader, kaminer, gulvbelægninger og mindesmærker, som er kernen i deres udvindingsaktiviteter ([59]).

(257) De britiske myndigheder hævder, at skifer ikke er egnet til anvendelse som granulater, fordi det har tendens til at danne flade pladeformede og uensartede former og ikke de mere kantede former, der foretrækkes til de fleste anvendelser af granulater. Kvalitetsskifer bruges ikke som granulater, fordi dens fysiske og/eller kemiske egenskaber gør den uegnet dertil, og fordi den sælges til formål af højere værdi.

(258) De britiske myndigheder har anslået, at et ton udvundet skifer producerer 95 % affaldsskærver og ca. 5 % skifer, der er egnet til formål af højere værdi, f.eks. til tagsten eller facadebeklædning ([60]). En stor del af den sten, hvori kvalitetsskifer forekommer, har ikke en perfekt lagdeling, hvilket betyder, at den ikke kan spaltes til tynde plader. Produktionen af identisk tilhuggede og spaltede plader fra kvalitetsmaterialet genererer også store mængder overskudsskifer. Der er derfor med tiden dannet store bjerge af skiferskærver omkring de steder, hvor man har arbejdet med skifer. De britiske myndigheder har fremlagt oplysninger om undersøgelser på dette område. De påpeger, at produktionen af skiferaffald stadig overstiger efterspørgslen efter dette mineral som granulater, og der dannes stadig bjerge af skiferaffald. Produktionen af skifer er faldet siden 2000, da tagskiferproduktion er faldet. Siden suspensionen af granulatafgiften i april 2014 har skiferproducenterne konstateret et fald i efterspørgslen efter skiferaffald, og mere materiale er føjet til affaldsbjergene.

([59]) Se f.eks. http://www.honister.com/ og http://www.callywithquarry.co.uk/quarry.
([60]) *Survey of Arisings and Use of Secondary Materials as Aggregates in England and Wales in 2001*, Symonds Group, november 2002.

(259) De britiske myndigheder oplyser, at skiferbiprodukter kan anvendes som granulater af lav kvalitet som fyldmateriale ved anlæg og som dekorationsgranulater. Med omhyggelig udvælgelse og knusning kan de også overholde de grundlæggende krav i forbindelse med vejanlæg ([61]). Skiferaffald er ikke så stærkt som andre granulater, men det udviser tilstrækkelig egenskaber i denne rolle og er derfor egnet som et alternativ til nyudvundne granulater til fremstilling af beton og konstruktioner af medium styrke. En del skiferaffald knuses også til pulver og korn til brug i industrien til fremstilling af tagfilt og bituminøs maling. Via fritagelsen for skifer tilskynder afgiften til at anvende disse skærver af affaldsskifer, hvilket reducerer skaderne på landskabet og de visuelle gener, der forårsages af bjergene af restprodukter. Dette fremmer projekter, som f.eks. A55 Bangor Bypass-vejen, som BAA har nævnt.

(260) Siden suspensionen af visse afgiftsfritagelser i april 2014 har […] ifølge de britiske myndigheder været tvunget til at sælge deres affaldsskifer med et tab på 3 %. Det viser, at der ikke ville have været et marked for skiferaffald uden fritagelsen.

(261) De britiske myndigheder anfører, at den relative værdi af skiferplader af passende størrelse, som kan sælges som tagsten eller gulvfliser eller til facadebeklædning og andre dekorationsformål, begrunder deres udvinding, selv om kun 5 % af det materiale, som skiferbruddene udvinder, er skifer af høj kvalitet. Skifer af høj kvalitet sælges for mellem 727 GBP og 1 076 GBP pr. ton. De britiske myndigheder har fremlagt prisoplysninger for produkter fra en skiferproducent (GBP pr. ton):

År	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
[…] tage	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Produkter til arkitektoniske formål	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

De britiske myndigheder oplyser, at en anden skiferproducent solgte tagskifer til omkring 700 GBP pr. ton. Deres produkter til arkitektoniske formål sælges til følgende priser:

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013
GBP pr. kvadratmeter	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(262) Ifølge de britiske myndigheder beløber omkostningerne til produktion af skiferbiprodukter sig til 5,7-6,5 GBP pr. ton ([62]). Salgspriserne har dog med tiden varieret fra op til 7,36 GBP pr. ton til den laveste pris, som var 4,10 GBP pr. ton. En anden skiferproducent solgte skifergranulater til byggeri og anlæg fra 4,40-6,42 GBP. Den høje værdi af kvalitetsskifer betyder, at udvindingen heraf er hovedaktiviteten på steder med skiferaflejringer. Det ville være økonomisk irrationelt, hvis et skiferbrud udvandt skifer med henblik på at sælge materialet til anvendelse som granulater i stedet som kvalitetsskifer.

(263) De britiske myndigheder har fremlagt data udtrukket fra skiferproducenters regnskaber, som viser, at indtjeningen fra produkter til arkitektoniske formål betyder, at disse produkter er virksomhedernes primære produkt. Forholdet mellem tagskifer og granulater har varieret fra 2,54 til 3,52 i årenes løb.

(264) Med hensyn til BAA's oplysninger om skiferpriser, der er baseret på importpriser, påviser de britiske myndigheder, at britiske skiferprodukter til arkitektoniske formål er forskellige fra importerede skiferprodukter til arkitektoniske formål og konkurrerer på andre markeder end de importerede produkter. Importpriser kan derfor ikke bruges til en nøjagtig prissammenligning.

([61]) Skifergranulater blev anvendt i stedet for granulater af høj kvalitet ved anlægget af A55 Bangor Bypass-vejen (der blev anvendt 150 000 ton affaldsskifer) og anvendes mange steder i North Wales til påfyldning og til dæmninger.

([62]) […] anslår, at omkostningerne til at producere skifergranulat beløber sig til 6,50 GBP pr. ton, hvoraf knusningen tegner sig for ca. 5 GBP pr. ton. […] anslår, at omkostningerne til at producere et ton skifergranulat beløber sig til 5,69 GBP.

(265) De britiske myndigheder hævder, at dekorationsskifer produceres som et biprodukt fra udvindingen af kvalitetsskifer. Det sælges for omkring 15 GBP pr. ton. Denne pris er højere end salgsprisen for fyldmateriale til byggeri og anlæg, som anført ovenfor, men den er stadig langt lavere end prisen på tagskifer (over 200 GBP pr. ton). Prisen på dekorationsskifer kan sammenlignes med prisen på andre dekorationsgranulater, der sælges i detailhandelen i Det Forenede Kongerige. Den miljømæssige logik, der ligger til grund for fritagelsen for skifer, gælder stadig, da dekorationsskifer er et uundgåeligt biprodukt fra produktionen af skifer af høj kvalitet, mens markedet for dekorationsprodukter er et vigtigt marked for producenter af kalksten eller granit.

(266) De britiske myndigheder anfører, at det er i overensstemmelse med det miljømæssige formål med granulatafgiften, at skifer og skiferbiprodukter er fritaget for afgiften for at tilskynde til anvendelsen af dette alternative affaldsbiprodukt som erstatning for nyudvundne granulater.

(267) De britiske myndigheder hævder, at skifer ligesom skiferler findes i forbindelse med mange andre stentyper. Skifer findes ofte indlejret i sandsten og/eller kalksten. Udtrykket »hovedsagelig« anvendes for at medtage stoffer, der primært, men ikke helt, omfatter det fritagne materiale, da det er sådan, de forekommer naturligt. Når stoffer hovedsagelig består af skiferler eller skifer, gør deres fysiske egenskaber dem mindre egnede til anvendelse som granulater, end hvis de hovedsagelig bestod af materialer, der var bedre egnede til at blive anvendt som granulater.

(268) Det Forenede Kongerige har anslået, at der hvert år er produceret omkring 6,33 mio. ton skærver af skiferaffald, og at historiske skiferbjerge, som kan anvendes, udgør omkring 277 mio. ton. Af dette blev kun 0,66 mio. ton solgt til anvendelse som granulater inden indførelsen af granulatafgiften ([63]). Resten blev anvendt som tilbagefyldning eller efterladt som affaldsbjerge.

(269) De britiske myndigheder oplyser, at eksistensen af en fritagelse for skiferbiprodukter ikke tilskynder til yderligere udvinding af skifer, da skiferbruddene allerede kæmper for at afsætte de overskydende affaldsprodukter, der produceres i forbindelse med deres eksisterende udvindingsaktiviteter. De hævder, at det samlede antal skiferbrud er uændret siden indførelsen af granulatafgiften, idet der var 50 i 2000 og 49 i 2010.

(270) Det Forenede Kongerige finder, at skærver af skiferaffald behandles korrekt som et uundgåeligt biprodukt fra en udvindingsproces, der ikke udføres for at producere granulater, men for at udvinde kvalitetsskifer med henblik på anvendelse som tagsten, til facadebeklædning og i andre produkter af høj værdi.

(271) De britiske myndigheder hævder, at biprodukter fra produktionen af tilhugget skifer skal adskilles fra skifer, der produceres specifikt med henblik på anvendelse som granulater.

(272) De britiske myndigheder anfægter BAA's påstande under retssagen i T-210/02 RENV og i sammenslutningens bemærkninger til Kommissionen, hvori den hævder, at der findes skiferbrud, som udnytter skifer alene til anvendelse som granulater. Efter at have undersøgt de navne på stenbrud, som BAA har oplyst under sagen, har de britiske myndigheder fastholdt denne konklusion. De britiske myndigheder har desuden udtrykt tvivl med hensyn til det fremlagte bevismateriale, da nogle stenbrud nævnes både som producenter af tagskifer og som producenter, der primært udnytter skifer til anvendelse som granulater.

(273) Med hensyn til BGS hævder de britiske myndigheder, at dataene er baseret på stenbruddenes egne beskrivelser af deres materialer og deres formål. De bemærker, at stenbrud muligvis beskriver et materiale på en anden måde end den måde, hvorpå det klassificeres med henblik på granulatafgiften, og at de materialer, der produceres af et stenbrud, ofte skifter med tiden. Dataene er derfor den mest nøjagtige liste over stenbrud i Det Forenede Kongerige og over slutanvendelser for materialer, der findes, men det kan ikke siges, at den udgør en fuldstændigt nøjagtig liste over stenbrud i Det Forenede Kongerige og slutanvendelserne for de udvundne materialer. De britiske myndigheder oplyser, at dataene også er forældede, og at de er bekendte med, at nogle af de anførte stenbrud har indstillet driften. De britiske myndigheder hævder videre, at listen indeholder virksomheder, som muligvis har en gyldig udvindingstilladelse, men som faktisk ikke driver og aldrig har drevet virksomhed som stenbrud.

([63]) Jf. fodnote 60.

(274) De britiske myndigheder har påvist, at ud af BAA's samlede liste over stenbrud, der angiveligt producerer skifer, skiferler og ler alene med henblik på anvendelse som granulater, har otte stenbrud aldrig udnyttet granulater, udført andre aktiviteter, der ikke er genstand for granulatafgiften, eller ikke været i drift siden indførelsen af granulatafgiften. Nogle af disse stenbrud er blevet anvendt som deponeringsanlæg.

(275) De britiske myndigheder dokumenterer endvidere, at de har anvendt de definitioner, der er fastsat i den geologiske rapport, som blev udarbejdet i 2003 specifikt med det formål at hjælpe skattemyndighederne med at håndhæve granulatafgiften. I henhold til det objektive kriterium, som de britiske myndigheder anvender til at skelne mellem tæt relaterede stentyper, skal materiale, der er klassificeret som skifer, kunne »opdeles i skarpe flager og fliser ved brug af en mejsel«. Hvis materialet ikke besidder en sådan lagdeling, klassificeres det ikke som skifer, for så vidt angår granulatafgiften, dvs. at det ikke er fritaget. Materiale, som f.eks. det materiale, som BAA henviser til, klassificeres som slamsten og er pålagt afgift.

(276) De britiske myndigheder har noteret sig bemærkningerne fra forskellige interesserede parter vedrørende den mulige misfortolkning af skifer som produkter fra ét bestemt stenbrud. De britiske myndigheder anfører, at et materiale, der opfylder det kriterium, de anvender for at bestemme eksistensen af skifer, nemlig opdeling med en mejsel, med rette betegnes som skifer, for så vidt angår granulatafgiften. De britiske myndigheder bemærker dog, at produkter, der normalt frembringes af skifer, der kan opdeles med en mejsel, er opført som importeret på stenbruddets websted. De geologiske egenskaber for materialet på dette stenbrud er endnu ikke blevet kontrolleret af Det Forenede Kongeriges skattemyndigheder (»Her Majesty's Revenue and Customs« eller »HMRC«).

(277) Da HMRC i sin håndhævelse benytter en risikobaseret tilgang og handler ud fra oplysninger om, at et stenbrud muligvis ikke overholder afgiftsbestemmelserne, vil de britiske myndigheder undersøge dette og andre tilfælde, hvor undersøgelser gennemført med henblik på at indhente bevismateriale til Kommissionen har givet anledning til mistanke om fejlklassificering af materialer. HMRC har bekræftet, at de vil anmode om eller selv vil udtage geologiske prøver på disse steder. Hvis materialet viser sig ikke at være skifer, pålægges det udvundne materiale afgift, og stenbruddet pålægges en bøde for den fejlagtige beskrivelse af materialet.

(278) De britiske myndigheder anfører videre, at stenbrud ved markedsføring af sten med henblik på salg kan vælge at bruge en beskrivelse, der ikke stemmer overens med den objektive test, der anvendes af HMRC i forbindelse med afgiften.

(279) De britiske myndigheder har undersøgt fortrolige afgiftsopgørelser og offentligt tilgængelige oplysninger vedrørende hvert af de stenbrud, som ifølge BAA producerer skifer alene til anvendelse som granulater, eller som angiveligt urigtigt har betegnet deres produkter som skifer for at opnå fritagelse for afgift. Resultaterne af denne undersøgelse blev fremlagt for Kommissionen og viste, at der var visse håndhævelsesproblemer i forbindelse med et stenbrud. De britiske myndigheder bekræftede, at de vil undersøge, hvilke materialer dette stenbrud rent faktisk producerer, og om de korrekt er blevet betegnet som skifer. Med hensyn til de øvrige stenbrud, der var eller havde været aktive, blev der ikke fundet tegn på, at de udvandt skifer specifikt med henblik på anvendelse som granulater.

(280) Det bør nævnes, at Kommissionen i sin gennemgang af de oplysninger, som de britiske myndigheder havde fremlagt, tog hensyn til det forhold, at særlige produkter til arkitektoniske formål af skifer tilhugges til bestemte mål. Kommissionen tog derfor hensyn til, at skiferbrud, hvor tilhuggede sten tilsyneladende er hovedproduktet, producerer særlige produkter til arkitektoniske formål (og dermed ikke granulater), primært fordi skifergranulater er et resultat af knusning.

(281) De britiske myndigheder har fremlagt statistikker til støtte for deres synspunkt, som viser, at skifer ikke har erstattet salget af sekundære granulater, og at salget af skifer, ler og skiferler til byggeri og anlæg ikke er steget tilsvarende, mens efterspørgslen efter knust sten, sand og grus af høj kvalitet faldt i den periode, hvor granulatafgiften har været indført. Andelen af salget af førstnævnte er tilsyneladende i overensstemmelse med faldet i efterspørgslen. De britiske myndigheder konkluderer, at skifer, ler og skiferler ikke generelt har erstattet knust sten, sand eller grus af høj kvalitet.

5.6.2.2. ***Skiferler***

a) *Bemærkninger fra BAA modtaget den 15. september 2014*

(282) BAA hævder, at skiferler kan anvendes som granulater, dvs. som granulater af lav kvalitet, som det også fremgår af den geologiske rapport ([64]). Skiferler, ler og slamsten kan forekomme som overjord for aflejringer af knust sten, og de kan sælges som fyldmateriale af lav kvalitet.

(283) Ifølge BAA kan skiferler og ler specifikt anvendes som granulater til formål, hvor andre sten ikke er tilgængelige eller er mindre tilgængelige, f.eks. foring og tildækning af deponeringsanlæg og foring af damme og kanaler. De hæver, at de repræsenterer anvendelser af ler og skiferler som granulater på samme måde, som anvendelsen af materialer til dræn og kystsikring repræsenterer en anvendelse som granulater. BAA hævder, at der er meget store områder i Det Forenede Kongerige, hvor hårdere og mere moden skiferler er indlejret i kalksten, selv om skiferler udvindes som et biprodukt af ler og kul.

(284) BAA hævder, at den hårdere variant af skiferler, der ligner sten, altid er blevet anvendt som granulater, også inden indførelsen af granulatafgiften. BAA har fremlagt et eksempel på et skiferlerbrud, der har været i drift siden 1981, som producerer kampesten og sten til stenmure samt forskellige belægningssten og fyldmateriale.

(285) BAA har fremlagt en liste over 20 ler- og skiferlerbrud, som er udtrukket fra BGS *Directory of Mines and Quarries 2010*, som angiveligt udnytter materiale alene med henblik på anvendelse som granulater.

(286) De hævder, at nogle stenbrud, der er klassificeret som »sandstensbrud« i BGS *Directory of Mines and Quarries*, faktisk opnåede en fritagelse for granulatafgiften med den begrundelse, at de rent faktisk er skiferlerbrud, der er en del af Caithness Shale Beds i Skotland.

(287) BAA hævder, at der er mange stenbrud med blandet geologi, herunder skiferler, der har opnået fritagelse for materiale, der hovedsagelig består af skiferler, da skiferler er meget udbredt i Det Forenede Kongerige og ofte er indlejret i anden sten. BAA nævner et eksempel med et 100 % granulatbrud, der har opnået fritagelse på denne måde.

(288) BAA hævder, at de britiske myndigheder er i besiddelse af oplysninger om navnene på de stenbrud, der blev fritaget for granulatafgiften med den begrundelse, at de udelukkende eller hovedsagelig udvandt skifer eller skiferler. Sådanne oplysninger kunne dog ikke udleveres til BAA af fortrolighedshensyn.

b) *Bemærkninger fra Robert Durward, BAA, modtaget den 17. januar 2014*

(289) Det kan ifølge BAA ikke hævdes, at ler og skiferler til keramiske produkter og gips befinder sig i en anden situation end materialer, der er pålagt granulatafgiften i lyset af dens miljømæssige formål. Disse materialer kan ifølge BAA sammenlignes med sten, sand eller grus, der udvindes til anvendelse inden for byggeri og anlæg, da de er blevet udvundet til bygge- og anlægsformål, og da ler og skiferler er sten. Der anvendes antageligt store mængder ler og skiferler til fremstilling af keramiske byggematerialer. Udvindingen af ler og skiferler til fremstilling af mursten kan reduceres ved at bruge byggematerialer af beton, som kan fremstilles af affald/biprodukter fra stenbrud, som ofte er pålagt afgift. Den manglende afgift på ler og skiferler, der anvendes til keramiske byggematerialer, undergraver ifølge BAA granulatafgiften.

c) *Bemærkninger fra Torrington Stone modtaget den 17. januar 2014*

(290) Ifølge Torrington Stone producerer et af virksomhedens stenbrud skiferler som et biprodukt af sandsten. Det er af godt kvalitet og kan anvendes som fyldmateriale. Et andet af virksomhedens stenbrud producerer skiferler som hovedprodukt og sandsten som sekundært produkt, der er pålagt afgiften. Torrington Stone angiver øjensynligt, at de produkter, de sælger, er skærver, bundsikringsgrus, stabilgrus eller fyldmateriale, som kan udvindes af alle deres materialer.

([64]) Rapport udarbejdet i 2003 af British Geological Society for Det Forenede Kongeriges skattemyndigheder med det formål at hjælpe skattemedarbejderne med at anvende fritagelserne for skifer, skiferler og ler på en geologisk korrekt måde.

(291) Efter indførelsen af granulatafgiften steg priserne på skiferler som følge af markedskræfterne.

(292) Torrington Stone har også fremlagt oplysninger om stenbruddet Venn, der producerede skiferler som biprodukt, der er ideelt til dæmninger, og som konkurrerede med et afgiftsbelagt biprodukt fra et af Torrington Stones stenbrud. Leveringsprisen på skiferler som biprodukt var omkring 3,50 GBP, inkl. transport, der blev anslået til 3,00 GBP.

d) *Bemærkninger fra Eunomia modtaget den 17. januar 2014*

(293) Bemærkningerne fra Eunomia er blevet fremsendt på vegne af et konsortium af britiske producenter af sekundære granulater (skifer, mineaffald og bundaske fra forbrændingsanlæg).

(294) Ifølge Eunomia er mineaffald (som typisk består af skiferler) tilgængeligt for genbrug fra aktive dybe miner eller fra lukkede/gamle miner. Mineaffald frembringes ved udvinding af kul ved brug af metoder til dyb minedrift. Mineaffaldets kvalitetsmæssige egenskaber varierer betydeligt fra mine til mine og i forskellige udvindingsfaser afhængigt af geologien for jordlagene på udvindingstidspunktet. Som følge af mineaffaldets uensartede egenskaber er materialet af meget lav kvalitet og har lille genbrugsværdi.

(295) Ifølge Eunomia kan der oftest ikke opnås en positiv pris for mineaffald. Ved at have en salgskanal kan den pågældende mine dog opretholde driften ved at bevare jordbesiddelser uden affaldsbjerge. Uden muligheden for at levere mineaffald gratis eller til en konkurrencedygtig pris, der afspejler dets ringe kvalitet, er der i følge Eunomia ingen rentable muligheder for at flytte skiferler med henblik på at fremme udviklingen af områder. For mineaffald beløber produktionsomkostningerne efter udvinding sig typisk til […] GBP pr. ton for dybe miner i drift og […] GBP pr. ton for lukkede/gamle dybe miner ved levering inden for 5 km fra kilden. En granulatafgift på 2 GBP ville derfor […] omkostningerne. Det ville da være billigere at sende dette skiferler til deponering.

e) *Bemærkninger fra de britiske myndigheder*

(296) De britiske myndigheder oplyser, at logikken bag fritagelsen af skiferler er, at størstedelen af skiferler ikke bruges som granulater. Det meste skiferler er generelt uegnet til anvendelse som granulater. Skiferler egner sig bedst til fremstilling af mursten, som er en keramisk proces, og som dermed er fritaget for granulatafgiften. Alle biprodukter af skiferler, der er udvundet til produktion af mursten, er derfor biprodukter af et materiale, der er udvundet til andre anvendelser end som granulater.

(297) De britiske myndigheder hævder, at skiferler tilhører samme bjergart som ler. Ler varierer fra blød og plastisk til hårde slamsten. Deres fysiske og kemiske egenskaber og deres mineralogiske sammensætning afgør deres mest hensigtsmæssige anvendelse. Afhængigt af spalteligheden ([65]) kan det være vanskeligt at skelne mellem skiferler og ler i den ene ende af spektret og mellem skiferler og skifer i den anden.

(298) Ifølge de britiske myndigheder er skiferler tæt forbundet med udvinding af ler og frembringes også ved udvinding af kul. Ligesom ler kan skiferler bruges til fremstilling af facadesten, belægningssten og mursten (90 % af efterspørgslen efter teglværksler bruges til fremstilling af facadesten til det britiske boligmarked), tagsten og facadebeklædning samt stentøjsrør til dræn og kloakering. Store mængder bruges til fremstilling af cement. Andre anvendelser omfatter foring og tildækning af deponeringsanlæg, foring af damme og kanaler, landskabsforbedring, fremstilling af letvægtsgranulat til blokke og som fyldmateriale.

(299) De britiske myndigheder oplyser, at skiferler kan anvendes som granulat af lav kvalitet til udfyldning og som underlag for vejbelægninger. Noget skiferler er også egnet til fremstilling af letvægtsgranulater, men først når det har gennemgået en produktionsproces, hvor materialerne udsættes for høje temperaturer. Under visse omstændigheder har de geologiske forhold (tryk og varme) resulteret i dannelsen af hårdere skiferler, som danner mere blokformede korn, når det knuses, og de er egnede til visse mindre krævende anvendelser af granulater, f.eks. fyldmateriale i byggeri.

([65]) I hvor høj grad materialet nemt kan spaltes langs tætte parallelle linjer.

(300) Da skiferler og ler geologisk ligner hinanden, beskrives de ifølge de britiske myndigheder under ét i de britiske nationale statistikker. Af de 10 838 000 ton ler og skiferler, der blev solgt i 2000 i Det Forenede Kongerige, blev de 7 880 000 ton anvendt til mursten, rør og tagsten, og 2 958 000 ton ler og skiferler blev solgt til andre formål. Af de 5 497 000 ton ler og skiferler, der blev solgt i 2012 i Storbritannien, blev de 3 569 000 ton anvendt til mursten, rør og tagsten. Eftersom udvindingen af ler og skiferler er halveret fra 2000 til 2012, og salget af ler og skiferler til andre formål end til mursten, rør og tagsten var 35 % lavere i 2012 end i 2002, er det ifølge de britiske myndigheder usandsynligt, at indførelsen af afgiften forøgede udvindingen af skiferler specifikt med henblik på anvendelse som granulater.

(301) De britiske myndigheder hævder, at affaldsskiferler, der følger af udvindingen af kul, er et utilsigtet og uønsket biprodukt. Det er generelt kun egnet som fyldmateriale ved vejanlæg eller til dæmninger, og det sælges derfor til en meget lav pris. Affaldsproduktet deponeres oftest i affaldsbjerge eller bruges som fyldmateriale, hvis der er en tilstødende overflademine. Kul sælges for omkring 50 GBP pr. ton, mens skiferler normalt sælges for en meget lav pris, der i gennemsnit ikke overstiger 1-2 GBP pr. ton, hvis efterspørgsel opstår i nærheden af udvindingsstedet. Det anslås, at produktionsomkostningerne beløber sig til mellem 0,50 og 2 GBP pr. ton. Skiferler bortgives i nogle tilfælde gratis, hvis aftagerne blot selv sørger for transporten.

(302) Det samme gælder andet mineaffald, som generelt kun anvendes som lavkvalitetsgranulat, hvis efterspørgsel opstår i nærheden af udvindingsstedet.

(303) De britiske myndigheder anfører, at nogle biprodukter af skiferler fra andre udvindingsaktiviteter sælges som granulater, men at det generelt kun er rentabelt at bruge skiferler som granulater, hvis efterspørgsel opstår i nærheden af udvindingsstedet, som følge af transportomkostningerne. Eftersom sådan skiferler ikke er blevet udvundet med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, og skiferler dermed reducerer efterspørgslen efter nyudvundne granulater, er fritagelsen i dette tilfælde ifølge de britiske myndigheder i overensstemmelse med granulatafgiftens art og logik samt det miljømæssige mål, den forfølger.

(304) De britiske myndigheder oplyser, at ler og skiferler behandles som en kategori af BGS and *United Kingdom Minerals Yearbook*, Det Forenede Kongeriges årlige indsamling af data. I henhold til Office for National Statistics varierer salgsprisen fra 2,52 GBP til GBP 2,88 GBP pr. ton. I 2012 varierede prisen fra 3,34 GBP til 4,44 GBP pr. ton.

(305) De britiske myndigheder har fremlagt oplysninger om et stenbrud, der producerer sandsten, som anvendes i produktionen af asfalt til vejbelægning. Det producerer og sælger også skiferler, som er indlejret i sandstenslagene. Stenbruddet har anslået, at produktionsomkostningerne for dets skiferlerprodukter udgør 6,31 GBP pr. ton.

(306) Med hensyn til skiferler, der anvendes til keramiske processer, har de britiske myndigheder fremlagt oplysninger fra British Ceramic Confederation (»BCC«), branchesammenslutningen for producenter af keramiske produkter i Det Forenede Kongerige. De bemærker, at der er betydelige forskelle i produktionsomkostningerne for skiferler, afhængigt af en række faktorer. De anslår et generelt interval på […]-[…] GBP pr. ton for udvindingsomkostningerne.

(307) BCC anslår, at salgsprisen på skiferler til anvendelse som granulater ligger på mellem […] GBP og […] GBP pr. ton. De bemærker, at skiferler i nogle tilfælde sælges med tab for at få adgang til kvalitetsmaterialer til murstensfremstilling, der ligger under det pågældende skiferlerlag.

(308) BCC bemærker videre, at størstedelen af murstensproduktionen sker på steder med tilknyttede stenbrud, og at materialet derfor ikke er prissat. Hvis produktet sælges til tredjemand, anslår de dog en pris på […]-[…] GBP pr. ton, plus leveringsomkostninger. De bemærker, at salgsprisen for skiferler er lavere end for kvalitetsler.

(309) Med hensyn til fritagelsen for materialer, der hovedsagelig består af kul, brunkul, skifer og skiferler, fremhæver de britiske myndigheder, at fritagelsen er nødvendig, fordi naturligt forekommende mineraler ikke har en renhed på 100 %.

(310) Skiferler udvindes ifølge de britiske myndigheder ikke alene med henblik på anvendelse som granulater, og de undersøgte BAA's indledende påstande i denne henseende under sagen ved Retten. De britiske myndigheder oplyser, at de konstaterede, at skiferler stadig produceres som biprodukt fra andre udvindingsaktiviteter, navnlig ler, kul og kalksten. De britiske myndigheder hævder, at ingen af de dokumenter, som BAA forelagde Retten eller Kommissionen inden vedtagelsen af indledningsafgørelsen, påviste, at der var stenbrud, som udnyttede skiferler og ler primært med henblik på anvendelse som granulater.

(311) De britiske myndigheder blev af Kommissionen anmodet om at fremlægge oplysninger om produkterne fra fire stenbrud, som ifølge en interesseret parts bemærkninger er fritagne stenbrud, der fik tildelt kontrakter alene på grund af en sådan fritagelse, og som leverer samme type produkter, som vedkommendes ikke-fritagne stenbrud kunne have leveret. Et af stenbruddene har angiveligt fået tilladelse til at udvinde skiferler. De britiske myndigheder fandt, at alle fire stenbrud i henhold til registreringer skulle betale granulatafgiften og havde gjort det siden dens indførelse i 2002. Stenbruddene sælger ([66]) angiveligt udvundet sten, sand og grus samt granulater, herunder genbrugsprodukter og betonprodukter, stengranulater, granulater og fyldmateriale, byggematerialer, dekorationsgranulater og sandstenflager samt henholdsvis sand, grus og andre granulater. Der blev ikke fundet tegn på, at nogen af stenbruddene var indrømmet en fritagelse, for så vidt angår skiferler.

(312) De britiske myndigheder har også undersøgt otte stenbrud, der er i BGS-databasen er opført som stenbrud, som udvinder skiferler specifikt med henblik på anvendelse som granulater. De hævder, at i hvert fald nogle af disse stenbrud udvinder andre produkter ud over skiferler. De kunne derfor ikke med sikkerhed udpege skiferlerbrud, som alene udvandt skiferler med henblik på anvendelse som granulater.

(313) De britiske myndigheder forklarer, at skiferler også bør indrømmes fritagelse, når det er et biprodukt af afgiftsbelagte granulater. Skiferler kan f.eks. være udvundet som et uundgåeligt biprodukt i forbindelse med udvindingen af kalksten eller sandsten. De britiske myndigheder hævder, at skiferler er et mindre værdifuldt materiale end kalksten og ikke kan anvendes til en lang række granulatformål. De britiske myndigheder anfører, at skiferler, der er produceret som et biprodukt på denne måde, var fritaget i overensstemmelse med afgiftens miljømæssige formål for at give stenbrud, der producerer skiferler som biprodukt, mulighed for at sælge produktet som erstatning for andre nyudvundne granulater til de få anvendelser, som det er egnet til. Hvis materialet oprindeligt var blevet pålagt afgift på linje med kalksten, havde stenbruddet ikke kunnet sælge sit affaldsskiferler.

(314) Da skiferler generelt kun kan anvendes som granulater til få og specifikke formål, og det generelt kun er økonomisk fordelagtigt at anvende skiferler som granulater, når efterspørgslen opstår tæt på udvindingsstedet, er det ifølge de britiske myndigheder, meget usandsynligt, at efterspørgslen efter skiferler vil være tilstrækkelig stor i nærheden af et stenbrud, der primært udvinder andre granulater (f.eks. sandsten), til at udgøre et incitament til udvinding af yderligere afgiftsbelagte granulater for at få adgang til det fritagne skiferlerbiprodukt. De britiske myndigheder hævder, at de ikke har kendskab til tilfælde, hvor dette er sket, eller hvor det med sandsynlighed vil ske i fremtiden.

(315) Som svar på en interesseret parts bemærkning til Kommissionen, hvori vedkommende påstår, at det primære materiale, der udvindes af Vyse Quarry (som ejes af Torrington Stone) i North Devon, er slamsten og skiferler anvendt som granulater med usorterede sandsten som sekundært materiale, sætter de britiske myndigheder spørgsmålstegn ved, om skiferler er dette stenbruds primære materiale, da dets websted indeholder detaljerede oplysninger om dets sandstensprodukter af høj kvalitet og anfører, at »Braunton Aggregates, som er verdenskendt for sin enestående holdbarhed og kvalitet, leverer et stort udbud af sandsten lige fra enkeltsten, sten til stensætninger, haveskærver, sten til påfyldning og bulkgranulater«. I *Directory of Mines and Quarries 2010*, som udarbejdes af British Geological Survey, er Beam Quarry opført som producent af »Sandstone, Carboniferous, Bude Formation«. De er ikke enige i, at Vyse Quarry dermed viser, at skiferler udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater.

(316) Med hensyn til skiferler bruger HMRC ifølge de britiske myndigheder kriteriet — som beskrevet i den geologiske rapport — om, at dette materiale »let (med en foldekniv) spaltes i millimetertykke flager«. Materiale, der spaltes i centimetertykke blokke (og derfor er mere egnet til anvendelse som granulater), klassificeres som slamsten og er pålagt afgiften. BAA hævder, at der findes en række stenbrud, som udelukkende udvinder materiale, der afgiftsmæssigt er klassificeret som skiferler, og derefter sælger dette materiale som granulater. Hvis der forelå materiel dokumentation for, at sten på denne måde urigtigt beskrives som skiferler for at opnå fritagelse for granulatafgiften, ville HMRC ifølge de britiske myndigheder undersøge dette som mulig skattesvig.

([66]) Oplysninger hentet fra offentligt tilgængelige kilder, f.eks. internettet.

(317) Ifølge de britiske myndigheder er alle skatteaktiviteter, der udføres af HMRC, baseret på risiko. Det betyder, at ikke alle virksomheder, der er registreret hos HMRC, kontrolleres, medmindre deres angivelser til HMRC giver anledning til spørgsmål. De britiske myndigheder er opmærksomme på risikoen for, at stenbrud opnår fritagelser for granulatafgiften ved ikke at beskrive de materialer, de producerer, sandfærdigt. HMRC gennemfører kontroller for at sikre, at granulatafgiften anvendes korrekt, og undersøger de tilfælde, hvor der er dokumentation for urigtig beskrivelse af materialer.

(318) De britiske myndigheder har undersøgt fortrolige afgiftsopgørelser og offentligt tilgængelige oplysninger vedrørende hvert af de stenbrud, som ifølge BAA producerer ler og skiferler alene til anvendelse som granulater, eller som angiveligt urigtigt har betegnet deres produkter som skiferler for at opnå fritagelse for afgift. Resultaterne af denne undersøgelse blev fremlagt for Kommissionen og viste, at der var visse håndhævelsesproblemer i forbindelse med et stenbrud, som de britiske myndigheder bekræftede, at de vil undersøge. Med hensyn til de øvrige stenbrud, der var eller havde været aktive, blev der ikke fundet tegn på, at de bevidst udvandt ler eller skiferler med henblik på anvendelse som granulater. De oplysninger, der er forelagt Kommissionen, viser dog, at mindst fire eller fem ([67]) stenbrud er indrømmet fritagelsen, selv om deres hovedprodukt er tilhuggede sten, og skiferler udvindes som supplement dertil.

5.6.2.3. ***Kul***

a) *Bemærkninger fra de britiske myndigheder*

(319) Ifølge de britiske myndigheder er kul brændbart fast sediment. Kul produceret i Det Forenede Kongerige har et højt svovlindhold og bruges næsten udelukkende i kulfyrede kraftværker, hvor der kan foretages røggasafsvovling, men der er også et vist decentralt forbrug. Alt kokskul (som bruges i højovne til produktion af stål) importeres. Kul er ikke egnet til anvendelse som granulater.

(320) Når kul udvindes fra åbne brud, foretages der ifølge de britiske myndigheder særskilt fjernelse af overjorden ([68]) og lagene mellem kullagene og det ildfaste ler, der ligger umiddelbart under nogle af lagene. Ildfast ler, der er et biprodukt fra kuludvinding, udvindes separat og sælges til omkring 10 % af prisen på kul, primært som farvestof til murstensproduktion. I alle tilfælde fyldes overjorden, jord fra mellemlagene og andet restmateriale efter mineralsk forarbejdning (f.eks. for at fjerne højt askeindhold eller andre urenheder) tilbage i hullet efter udvindingen.

(321) De britiske myndigheder hævder, at alle underjordiske miner benytter soldsorteringsanlæg på deres kul. Affaldet fra denne proces deponeres og samles sædvanligvis. Historisk har man oftest udjævnet affaldsbjergene og dækket dem med vegetation for at mindske de visuelle gener. Hvis der er et tilstødende åbent kulbrud og/eller et andet åbent stenbrud, bruges affaldet i nogle tilfælde som yderligere fyldmateriale ved genopretningen af disse områder.

(322) Nogle restprodukter af eller affald fra produktionen af kul kan ifølge de britiske myndigheder bruges som lavkvalitetsgranulater, f.eks. påfyldning ved byggeri og dæmninger. Affaldet er finkornet og har ikke de nødvendige egenskaber til at kunne understøtte f.eks. bygninger.

(323) De britiske myndigheder oplyser, at der ikke foreligger dokumentation for, at et britisk stenbrud udvinder kul alene med henblik på anvendelse som granulater. De hævder, at granulatafgiften har til formål at sikre, at materiale, der udelukkende består af restprodukter, der følger af udvinding af kul, ikke pålægges afgift. Rene granulatlag, der udvindes under udgravning af kul, er pålagt granulatafgift.

([67]) De fremlagte oplysninger viser ikke tydeligt, hvilket materiale et af stenbruddene faktisk producerer, selv om det optræder på listen over stenbrud, der producerer skiferler.

([68]) Overjord er det materiale, der ligger over det mineral, som stenbruddet ønsker at udvinde.

5.6.2.4. ***Brunkul***

a) *Bemærkninger fra de britiske myndigheder*

(324) Ifølge de britiske myndigheder er brunkul et mellemmateriale mellem tørv og kul. Den eneste betydelige forekomst af brunkul i Storbritannien ligger i Devon, hvor det er et biprodukt fra udvindingen af plastisk ler. Små mængder sælges til havebrud. Der findes store forekomster i Nordirland, men der har aldrig været en kommerciel produktion af brunkul på grund af betydelig lokal modstand mod produktionen. Brunkul er ikke egnet til anvendelse som granulater, særligt på grund af dets høje fugtindhold og indhold af flygtige bestanddele.

5.6.2.5. ***Kommissionens vurdering***

5.6.2.5.1. **Skifer**

(325) Selv om skifer er et granulat som defineret i paragraf 17, stk. 1, i Act 2001, følger det af bemærkningerne fra de britiske myndigheder og de interesserede parter, at skifer udvindes med henblik på at tilvejebringe produkter til arkitektoniske formål og produkter med bestemte mål, som sælges til langt højere priser end produkter, der sælges med henblik på anvendelse som granulater. Det giver ikke økonomisk mening at udnytte stenbruddet alene for at udvinde skifer med henblik på anvendelse som granulater, der som følge af deres egenskaber i de fleste tilfælde ikke er andet til anvendelse som højkvalitetsgranulater, men anvendes som lavkvalitetsgranulater. Udvindingsmetoderne er desuden langt dyrere end de almindelige granulatudvindingsmetoder — det ville være økonomisk ulogisk specifikt at producere granulater på en så dyr måde. Omkostningerne til produktion af skifergranulater beløber sig f.eks. til 5,7-6,5 GBP pr. ton, mens salgsprisen højst er 6,42 GBP pr. ton.

(326) Det materiale, der anvendes som kvalitetsskifer, har en skæreflade på grund af den måde, hvorpå det udvindes. Tunge skiferplader skæres på tværs af årerne i bestemte størrelser ved brug af en sav og har derfor også normalt mindst én flade, der er spaltet langs en naturlig åre i stenen (spaltning med hammer og mejsel). I sådanne tilfælde underkastes skiferen en proces, der er fritaget i henhold til paragraf 18, stk. 2, litra a), i Finance Act 2001 og er indrømmet afgiftsgodtgørelse i henhold til paragraf 30.

(327) BAA og flere interesserede parter har hævdet, at bordplader, sten til stenmure og sten til stensætninger er anvendelse som granulater, og at stenbrud, der producerer sådanne produkter som deres primære produkt, bør pålægges afgift. Hovedargumentet for dette er, at produktstrukturen for disse stenbrud ikke adskiller sig fra produktstrukturen for stenbrud, der udvinder andre sten (f.eks. granit eller sandsten), og som også først og fremmest producerer sten til stenmure og derefter sekundære lavkvalitetsgranulater.

(328) I modsætning til andre granulater, f.eks. kalksten, skal skifer tilsyneladende udvindes fra dybe miner, hvilket gør udvindingen dyr sammenlignet med andre former for udvinding. De britiske myndigheder og interesserede parter har oplyst, at der er en vigtig forskel mellem stenbrud, der udvinder standardgranulater (f.eks. granit, sandsten og kalksten), og skiferbrud, og at deres forskellige behandling med hensyn til afgifter er fuldt berettiget.

(329) BAA og flere interesserede parter anfører, at der findes skiferbrud, som ikke producerer særlige produkter til arkitektoniske formål, men som udnytter skifer specifikt til anvendelse som granulater. Der findes desuden angiveligt stenbrud, som gør krav på afgiftsfritagelse, fordi de producerer skifer, men hvor det materiale, de producerer, ikke har tilstrækkelig lagdeling eller er blevet påført urigtig betegnelse.

(330) I den henseende bemærker Kommissionen for det første, at der ifølge de britiske myndigheder ikke er fundet tegn på, at stenbrud udvinder skifer specifikt med henblik på anvendelse som granulater. Da der ikke foreligger klar dokumentation for det modsatte, kan de britiske myndigheder ikke forventes at bevise en negativ kendsgerning, dvs. at der ikke findes stenbrud, som udvinder skifer specifikt med henblik på anvendelse som granulater. På grundlag af eksemplerne på stenbrud, der angiveligt har udnyttet skifer specifikt med henblik på anvendelse som granulater, har Kommissionen anmodet de britiske myndigheder om oplysninger om hvert af disse stenbrud. Disse oplysninger viser, at ingen af disse stenbrud udnytter skifer specifikt og primært som granulater. Oplysningerne skabte kun tvivl med hensyn til klassificeringen som skifer af produkterne fra et bestemt stenbrud, som de britiske myndigheder indvilligede i at undersøge. En urigtig beskrivelse af materialerne ville udgøre misbrug af granulatafgiften og ikke et spørgsmål om statsstøtte.

(331) Som beskrevet i betragtning 169 ovenfor er det for det andet Kommissionens opfattelse, at annoncer, hvori stenbrud beskriver deres produkter med det formål at tiltrække kunder, ikke er helt relevante for vurderingen af anvendelsen af disse materialer, for så vidt angår granulatafgiften. De britiske myndigheder tager ikke selv sådanne beskrivelser i betragtning i forbindelse med afgiftsinddrivelse.

(332) Det kriterium, som de britiske myndigheder anvender, når de kontrollerer, om det materiale, der er udvundet af et bestemt stenbrud, er skifer, er i overensstemmelse med den geologiske rapport ([69]), om det kan »opdeles i skarpe flager og fliser ved brug af en mejsel«. Hvis der findes stenbrud, som hævder, at de producerer skifer og derfor er fritaget for afgift, men som i realiteten producerer materiale, der ikke har tilstrækkelig lagdeling, som BAA hævder, ville disse stenbrud i strid med reglerne ikke have registreret sig selv med henblik på betaling af granulatafgiften. Dette ville være et håndhævelsesspørgsmål og ville blive undersøgt af HMRC som mulig svig. De britiske myndigheder har givet tilsagn om, at de vil undersøge det ovennævnte stenbrud og andre tilfælde, hvor undersøgelser gennemført med henblik på at indhente dokumentation til Kommissionen har givet anledning til mistanke om urigtig klassificering af materialer. Hvis materialet viser sig ikke at være skifer, pålægges stenbruddet både afgiften og en bøde.

(333) I overensstemmelse med Rettens konklusion ([70]) afhænger den potentielle indføjelse af visse materialer i anvendelsesområdet for afgiften kun »af deres faktiske og beviste udnyttelse som granulater«. For nyudvundet skifer kan dette kun fortolkes således, at — hvis der ikke er bevis for, at stenbruddet udvinder skifer specifikt med henblik på anvendelse som granulater — skifer ikke kan sammenlignes med de afgiftspligtige materialer, og at fritagelsen vedrørende skifer derfor er i overensstemmelse med de generelle principper, der ligger til grund for granulatafgiften.

(334) Det er over for Kommissionen blevet godtgjort, at skifer ikke udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater, men udvindes med henblik på at tilvejebringe produkter med bestemte mål og dekorationsprodukter.

(335) Kommissionen konkluderer derfor, at nyudvundet skifer befinder sig i en anden faktisk og retlig situation end de afgiftsbelagte materialer og ikke er omfattet af det normale beskatningsprincip, der ligger til grund for granulatafgiften.

(336) Det følger af bemærkningerne, at kun en lille del (omkring 5 %) af det materiale, der udvindes af skiferbrud, er skifer af høj kvalitet, som i plader af passende størrelse kan sælges som særlige produkter til arkitektoniske formål og derfor ikke til anvendelse som granulater, men resten af stenbruddenes produktion udgøres af skifer som biprodukt eller affald, der så kan anvendes som granulater (fritagelsen af restprodukter af udvinding af skifer vurderes nedenfor i afsnit 5.6.4).

(337) Eftersom udvinding af skifer som biprodukt ikke kan undgås ved udvindingen af kvalitetsskifer til produkter med bestemte mål og dekorationsprodukter, der anvendes inden for byggeri og anlæg, og det ikke kan forekomme ved udvinding af andre materialer, bidrager fritagelsen for skifer til opfyldelsen af formålet med granulatafgiften. Det kan faktisk hjælpe med at vende efterspørgslen fra nyudvundne materialer med henblik på anvendelse som granulater til skifer som biprodukt. Der er desuden ingen risiko for, at denne fritagelse vil tilskynde til nyudvinding af skifer på grund af de høje omkostninger ved udvindingen af skifer, som kun kan dækkes af skifer, der kan anvendes til produkter med bestemte mål og dekorationsprodukter. Dette bekræftes også af faldet i antallet af aktive skiferbrud siden indførelsen af granulatafgiften (fra 43 til 32), som de britiske myndigheder har oplyst ([71]).

(338) Kommissionen bemærker, at der kan forekomme skifer, som ikke har en renhed på 100 %, men som alligevel opfylder kravet om at kunne opdeles i skarpe flager og fliser ved brug af en mejsel. I sådanne tilfælde fandt de britiske myndigheder, at fritagelsen også bør omfatte materiale, der hovedsagelig består af skifer.

(339) Eftersom det ikke er dokumenteret, at sådant materiale, der hovedsagelig består af skifer, blev udvundet specifikt med henblik på anvendelse som granulater, bør den begrundelse, der også gælder for materiale, der udelukkende består af skifer, efter Kommissionens opfattelse også gælde for materiale, der hovedsagelig består af skifer som omhandlet i den situation, der er beskrevet i betragtning 338.

(340) Fritagelsen i henhold til paragraf 17, stk. 4, litra a), i Finance Act 2001 af materialer, der udelukkende eller hovedsagelig består af eller er en del af et materiale, der består af skifer, udgør således ikke en undtagelse fra det normale beskatningsprincip, der ligger til grund for granulatafgiften.

([69]) Jf. fodnote 64.
([70]) Sag T-210/02 RENV, British Aggregates Association, ECLI:EU:T:2012:110, præmis 72.
([71]) Se tabellen i betragtning 143.

5.6.2.5.2. **Skiferler**

(341) Da skiferler er sten og dermed granulater som defineret i paragraf 17, stk. 1, i Finance Act 2001, udgør dets fritagelse for granulatafgiften ikke en undtagelse fra det normale beskatningsprincip, der ligger til grund for granulatafgiften, hvis skiferler ikke udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater. I tilfælde af sådan udvinding er fritagelsen kun begrundet, hvis den bidrager til opfyldelsen af det miljømæssige formål med granulatafgiften, dvs. opnår en vending i efterspørgslen.

(342) Både interesserede parter og de britiske myndigheder har påpeget en række anvendelser af skiferler som granulater, primært som lavkvalitetsgranulater til påfyldning og fyldmateriale under vejbelægninger eller i dæmninger.

(343) Kommissionen bemærker desuden, at skiferler ofte er indlejret i sandsten eller andre afgiftsbelagte materialer. I sådanne tilfælde kan skiferler anses for at være udvundet sammen med sådanne materialer specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater.

(344) De britiske myndigheder har selv anført, at materialer, der udvindes med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, eller som frembringes som biprodukter fra en proces, der har til formål at producere granulater til kommerciel udnyttelse, befinder sig i en anden faktisk situation end materialer, der er fritaget for afgift. Skiferler, som er udvundet specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, befinder sig således også i en anden faktisk situation end de fritagne materialer på samme måde som alle andre nyudvundne afgiftsbelagte materialer. Der er derfor ingen begrundelse for, at et materiale indrømmes fritagelse for granulatafgiften, når det udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater.

(345) De britiske myndigheder har påvist, at størstedelen af skiferler ikke bruges som granulater, da det generelt er uegnet til anvendelse som granulater. Skiferler egner sig bedst til fremstilling af mursten, som er en keramisk proces.

(346) På grundlag af oplysninger fra interesserede parter bemærker Kommissionen, at nyudvundet skiferler kan anvendes som granulater, om end ikke i særligt mange situationer, og at der, i modsætning til udvindingen af skifer, ikke produceres dyre specialprodukter af skiferler, der ville indebære en fritagelse. Skiferler er desuden et materiale, der kan have forskellige karakteristika fra et udvindingssted til et andet.

(347) Kommissionen bemærker de britiske myndigheders oplysning omhandlet i betragtning 297 om, at skiferler tilhører samme bjergart som ler. Hårdere skiferler anses dog for at tilhøre samme art som skifer.

(348) I modsætning til ler kan noget skiferler bruges og bruges som fyldmateriale i byggeri og anlæg, og det kræver ingen fysiske transformationer i denne henseende (betragtning 299).

(349) Bemærkninger fra interesserede parter, som Kommissionen har modtaget, viser, at skiferler udvindes og udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater. Skiferler sælges for priser mellem […] GBP og 4,44 GBP (se betragtning 292, 304 og 307). Af denne pris betales der i nogle tilfælde 3 GBP alene til transport af skiferler. Kommissionen bemærker dog, at den ikke har modtaget prisoplysninger om skiferler udvundet som et stenbruds hovedprodukt, men kun for skiferler udvundet som biprodukt af andet materiale.

(350) Med hensyn til nyudvinding af skiferler har Kommissionen modtaget dokumentation vedrørende mindst fire eller fem ([72]) stenbrud, som viser, at de primært udvinder skiferler med henblik på anvendelse som granulater. Som beskrevet i betragtning 318 anmodede Kommissionen de britiske myndigheder om, som svar på listen over stenbrud i BGS *Directory of Mines and Quarries* 2010, der primært udvandt skiferler med henblik på kommerciel udnyttelse af skiferler som granulater, indgivet af BAA, at fremlægge oplysninger om disse stenbrud fra fortrolige afgiftsopgørelser. De viste, at fire eller fem ([72]) stenbrud var registreret som modtagere af fritagelsen for afgift på skiferler, men at de producerede tilhuggede sten og skiferler med henblik på anvendelse som granulater. De britiske myndigheder forklarede, at skiferler skulle anses for biprodukter af tilhuggede sten og dermed er berettiget til fritagelsen, når stenbruddene producerer tilhuggede sten. Kommissionen kan dog ikke acceptere denne forklaring. Som beskrevet i betragtning 151-158 er biprodukter af tilhuggede sten ikke fritaget for

([72]) Jf. fodnote 67.

granulatafgiften. Alle granulatstenbrud ville desuden producere en form for tilhuggede sten, hvis der er efterspørgsel derefter, og hvis materialet var egnet til tilhugning. Det betyder dog ikke, at de — hvis der er efterspørgsel, og det giver økonomisk mening — ikke primært vil producere granulater, når der ikke er efterspørgsel efter tilhuggede sten. Disse stenbrud skal derfor anses for stenbrud, der udvinder skiferler specifikt med henblik på anvendelse som granulater.

(351) Kommissionen bemærker et modsætningsforhold, der følger af en af de modtagne bemærkninger. Torrington Stone henviser i sin bemærkning til virksomhedens udvinding og salg af skiferlergranulater udvundet som primært produkt fra et af dens stenbrud (Vyse). De britiske myndigheder hævder imidlertid, at stenbruddet slet ikke producerer skiferler i henhold til stenbruddets produktpræsentation på dets websted. Kommissionen bemærker, at skiferler nævnes på Vyse Quarrys websted, ikke i beskrivelsen af dets produkter, men i de tekniske specifikationer for de forskellige produkter, stenbruddet udvinder ([73]).

(352) Eftersom denne oplysning stammer fra stenbruddet selv, må Kommissionen nødvendigvis tage den i betragtning. Det kan forholde sig således, at det materiale, de producerer, urigtigt betegnes som skiferler, men stenbruddet anfører selv, at det er blevet indrømmet fritagelse for skiferler. De britiske myndigheder har desuden ved flere lejligheder anført, at de med hensyn til granulatafgiften ikke tager den måde, hvorpå et stenbrud præsenterer sine produkter for offentligheden, i betragtning. Eventuelle geologiske undersøgelser, der er foretaget på stenbruddet, nævnes ikke.

(353) På grundlag af de tilgængelige oplysninger og beviser finder Kommissionen, at nyudvundet skiferler befinder sig i en faktisk og retlig situation, der svarer til situationen for andre afgiftsbelagte materialer.

(354) De britiske myndigheder har ikke godtgjort, at fritagelsen af nyudvundet skiferler til granulater kan begrundes i granulatafgiften mål om at vende efterspørgslen. En sådan fritagelse gør det muligt at opretholde nyudvinding af skiferler med henblik på anvendelse som granulater og udgør derfor en undtagelse fra det normale beskatningsprincip, der ligger til grund for granulatafgiften, hvilket er i strid med formålet med granulatafgiften.

(355) Fritagelsen for restprodukter af udvindingen af skiferler vurderes nedenfor i afsnit 5.6.4.

(356) Kommissionen bemærker dog, at skiferler, der frembringes som et biprodukt fra kuludvinding, ud over fritagelsen efter paragraf 17, stk. 4, litra a), også er fritaget efter paragraf 17, stk. 3, litra f), i Finance Act 2001. Som det fastlægges i betragtning 367 til denne afgørelse, bruges kul ikke og kan ikke bruges som granulater.

(357) Skiferler, der er et uundgåeligt biprodukt fra kuludvinding, er egnet til anvendelse som granulater og er derfor omfattet af anvendelsesområdet for det normale beskatningsprincip, der ligger til grund for granulatafgiften. Dets fritagelse kan dog begrundes i granulatafgiftens mål om at vende efterspørgslen. I medfør af dets værdi er det desuden usandsynligt, at fritaget skiferler som biprodukt kan medvirke til at forøge nyudvindingen af kul, da det ikke giver økonomisk mening.

(358) Da skiferler, ligesom ler, primært anvendes til fremstilling af rør, tagsten og mursten, som er keramiske produkter, berettiger det til afgiftsgodtgørelse, der indrømmes for keramiske processer i henhold til paragraf 30, stk. 1, litra c), i Finance Act 2001. Da dette ikke udgør en anvendelse som granulater, og da materialer, der anvendes til keramiske processer, gennemgår omfattende fysiske transformationer, dvs. omdannes til et hårdt, holdbart og vejrbestandigt produkt, er skiferler, der anvendes til keramiske processer, berettiget til fritagelse fra granulatafgiften. Kommissionen har allerede i indledningsafgørelsen fastslået, at fritagelsen for industri- og landbrugsprocesser (paragraf 30 stk. 1, litra c)) er i overensstemmelse med de normale beskatningsprincipper, der ligger til grund for granulatafgiften (betragtning 137).

(359) Kommissionen bemærker, at BAA og andre interesserede parter har anført, at materialer, der anvendes til mursten, ikke bør indrømmes fritagelse. De britiske myndigheder har dog påvist, at mursten og andre keramiske processer ikke udgør anvendelse som granulater. Mursten underkastes en omfattende fremstillingsproces. De formes ved opvarmning af skiferler eller ler til en høj temperatur (over 1 000 °C) i en ovn, hvor skiferlerets eller lerets struktur omdannes til en solid og holdbar mursten. Andre keramiske produkter brændes på samme måde i en ovn, men omdannes til produkter i andre former, f.eks. rør eller tagsten.

(360) Mursten fremstilles ikke for at blive anvendt som fyldmateriale på samme måde som knust sten. De fremstilles til at blive stablet på en bestemt måde, så de danner mure.

([73]) Oplysninger findes på: http://www.brauntonaggregates.co.uk/technical-details.html (11.3.2015).

(361) På grundlag af ovennævnte konkluderer Kommissionen, at anvendelsen af skiferler i keramiske processer kan fritages for granulatafgiften, da skiferler i dette tilfælde ikke anvendes som granulater.

(362) Skiferler kan desuden anvendes i stedet for ler, slagge eller andre materialer som kilde til aluminiumsilikat ved fremstillingen af cement. Det blandes med kalksten, en proces, der er fritaget for granulatafgift. Anvendelsen af kalksten eller af kalksten og andre materialer i cement er fritaget for afgiften i henhold til paragraf 18, stk. 2, litra c), i Finance Act 2001, da materialets kemiske egenskaber ved denne anvendelse er vigtige (hvor kalksten tilfører calciumsilikat, og ler eller skiferler tilfører aluminiumsilikat). Skiferler, der sammen med kalksten anvendes til fremstilling af cement, er derfor med rette fritaget i henhold til denne bestemmelse i Finance Act 2001. Kommissionen har allerede i indledningsafgørelsen fastslået, at fritagelsen for denne proces er i overensstemmelse med de normale beskatningsprincipper, der ligger til grund for granulatafgiften (betragtning 90).

(363) For at gøre krav på en fritagelse for granulatafgiften skulle producenter af skiferler fremlægge dokumentation for anvendelserne af det producerede materiale, der udelukkende eller hovedsagelig bestod af skiferler.

(364) Skiferler forekommer også som et uundgåeligt biprodukt fra udvindingen af ler. Når dette er tilfældet, og skiferler ikke allerede er indrømmet en anden fritagelse eller lempelse, kan det vurderes, om det pågældende skiferler ikke er berettiget til en anden fritagelse for granulatafgiften, da det ikke er udvundet specifikt med henblik på anvendelse som granulater. Fritagelsen ville være i overensstemmelse med de principper, der ligger til grund for granulatafgiften, da den omhandler skiferler, der frembringes som et uundgåeligt biprodukt af et materiale, der hverken er granulater eller anvendes som granulater, og som kunne anvendes til at erstattet nyudvundne granulater.

(365) Med hensyn til skiferler, der frembringes som et biprodukt fra nyudvindingen af andre afgiftsbelagte materialer, f.eks. sandsten eller kalksten, bemærker Kommissionen, at fritagelsen differentierer skiferler fra andre afgiftsbelagte materialer. Det skal dog overvejes, om sådan afgiftsdifferentiering er begrundet i granulatafgiftens formål. Selv om fritagelsen kunne føre til øget udvinding af skiferler som biprodukt med henblik på anvendelse som granulater på bekostning af andre ikke-fritagne biprodukter, har Kommissionen ikke modtaget dokumentation fra de britiske myndigheder eller interesserede parter for, at denne fritagelse bidrager til opfyldelsen af granulatafgiftens formål, nemlig at reducere nyudvindingen af materiale til anvendelse som granulater.

(366) Kommissionen finder derfor, at materiale, der hovedsagelig består af skifer, og som udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater, herunder når skiferler frembringes som et biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer, befinder sig i samme faktiske og retlige situation som andre granulater, der pålægges afgift i medfør af det normale beskatningsprincip, der ligger til grund for granulatafgiften, og det miljømål, der forfølges med afgiften. Fritagelsen er derfor de facto selektiv.

5.6.2.5.3. **Kul**

(367) De fælles bemærkninger fra de britiske myndigheder og BAA samt oplysninger modtaget ved andre lejligheder fra de britiske myndigheder bekræfter, at kul ikke bruges og ikke kan bruges som granulater. Kul befinder sig derfor ikke i samme faktiske og retlige situation som materiale, der er pålagt granulatafgift i overensstemmelse med formålet med granulatafgiften. Det samme gælder materiale, der hovedsagelig består af kul, herunder når det udvundne kul ikke har en ren geologisk sammensætning.

5.6.2.5.4. **Brunkul**

(368) De fælles bemærkninger fra de britiske myndigheder og BAA samt oplysninger modtaget ved andre lejligheder fra de britiske myndigheder bekræfter, at brunkul ikke bruges og ikke kan bruges som granulater. Brunkul befinder sig derfor ikke i samme faktiske og retlige situation som materiale, der er pålagt granulatafgift i overensstemmelse med formålet med granulatafgiften. Det samme gælder materiale, der hovedsagelig består af brunkul, herunder når det udvundne brunkul ikke har en ren geologisk sammensætning.

5.6.3. FRITAGELSE AF GRANULATER, DER UDELUKKENDE BESTÅR AF RESTPRODUKTER, AFFALD ELLER ANDRE BIPRODUKTER, HERUNDER IKKE OVERJORD, DER ER RESULTATET AF UDVINDINGEN ELLER ANDEN ADSKILLELSE FRA EN MÆNGDE GRANULATER AF KAOLIN ELLER PLASTISK LER (PARAGRAF 17, STK. 3, LITRA e) OG LITRA f), Nr. ii))

(369) I deres bemærkninger til Kommissionen inden indledningsafgørelsen havde de britiske myndigheder forklaret, at kaolin (også kaldet »porcelænsjord«) ([74]) og plastisk ler ([75]) er værdifulde mineraler. De udvindes normalt ikke med henblik på anvendelse som granulater. Restprodukter, der består af affaldssten og sand, er et uundgåeligt biprodukt fra denne udvinding. Kaolinaffald kan anvendes til anlæg af dæmninger og som almindeligt fyldmateriale ved produktionen af bitumenbundne materialer til vejanlæg og kan erstattes med andre fine granulater ved fremstilling af beton. Affald af plastisk ler kan også sælges som granulater på bygge- og anlægsmarkedet.

(370) De britiske myndigheder havde fremhævet, at denne fritagelse — eftersom restprodukterne af udvindingen af plastisk ler og kaolin er tilgængelige umiddelbart efter udvindingen af plastisk ler og kaolin, og eftersom disse restprodukter kan anvendes som et alternativ til sand, grus og sten, der er udvundet specifikt med henblik på anvendelse som granulater — hjælper med at begrænse indvirkningen på miljøet af udvindingen af granulater. De britiske myndigheder havde fremlagt oplysninger om det affald, der følger af udvindingen af kaolin og plastisk ler, og de eksisterende affaldsbjerge.

(371) Kommissionen satte i betragtning 106 til indledningsafgørelsen spørgsmålstegn ved, om sådant materiale ikke ville være i samme situation som ikke-fritagne granulater, men bemærkede, at der kunne være en forskel mellem det fritagne materiale og det ikke-fritagne materiale, idet det fritagne materiale udgør restprodukterne af udvindingen af kaolin og plastisk ler. Det er et uundgåeligt biprodukt fra denne udvinding, som ikke nødvendigvis foretages for at udvinde granulater, men generelt for at udvinde kaolin og plastisk ler. Både kaolin og plastisk ler har specifikke egenskaber, der ikke altid kan eftergøres.

(372) Kommissionen satte i betragtning 107 til indledningsafgørelsen spørgsmålstegn ved, om denne forskel var tilstrækkelig til at godtgøre, at afgiftsfritagelsen er begrundet i granulatafgiftens art og logik, og anførte, at den havde brug for flere oplysninger.

(373) Efter offentliggørelsen af indledningsafgørelsen modtog Kommissionen adskillige bemærkninger fra interesserede parter om dette spørgsmål.

5.6.3.1. ***Bemærkninger modtaget af Kommissionen***

a) *Bemærkninger fra Sibelco Europe modtaget den 16. januar 2014*

(374) Sibelco oplyser, at den beskæftiger sig med udvinding, forarbejdning og salg af kaolin (porcelænsjord) og plastisk ler. Størstedelen, dvs. 80-90 %, af virksomhedens produktion af plastisk ler og kaolin eksporteres. Sibelco oplyser, at det primære formål med udnyttelsen af virksomhedens stenbrud er udvinding af plastisk ler og kaolin. Andre materialer, der uundgåeligt udvindes, betegnes som sekundære materialer, der i nogle tilfælde kan anvendes som granulater, afhængigt af bestanddele og eventuelle forarbejdning.

(375) Sibelco anfører, at kaolin og plastisk ler samt de produkter, der fremstilles af dem, ikke kan anvendes som granulater. De er specielle industrielle mineraler, der kun kan anvendes til andre formål og slutanvendelser end som granulater. Kaolin og plastisk ler er kendetegnet ved deres unikke fysiske og kemiske karakteristika og sjældenhed og der derfor meget værdifulde.

(376) Ifølge Sibelco udgør restprodukterne af disse mineraludvindingsaktiviteter ikke materiale, som udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater. Restprodukterne udvindes som en nødvendig følge af udvindingen af kaolin og plastisk ler. Biprodukterne er helt forskellige fra plastisk ler og kaolin, og deres anvendelser er ikke de samme eller på nogen måde substituerbar. Sibelco hævder videre, at der uden udvindingen af plastisk ler og

([74]) I henhold til oplysninger indgivet af Det Forenede Kongerige er kaolin finkornet aflejringsler bestående af kaolinit. Det anvendes til fremstilling af porcelæn, højglanspapir, lægemidler og kosmetik.

([75]) Plastisk ler er finkornet kaolinitholdigt aflejringsler, der almindeligvis består af 20-80 % kaolinit, 10-25 % mica, 6-65 % kvarts. Det anvendes i produktionen af keramiske produkter til at opnå plasticitet og styrke.

kaolin på disse stenbrud ikke ville være granulatmaterialer på markedet, da stenbruddene ikke kan drives rentabelt uden udvindingen af plastisk ler og kaolin. Salgsværdien af kaolin og plastisk ler er betydeligt højere end sekundære granulater, der udvindes på stedet. Salgsværdien er omkring […]-[…] gange højere for kaolin og omkring […]-[…] gange højere for plastisk ler. Ifølge Sibelco er mængden af uundgåelige restprodukter, der udvindes med kaolin, op til 8-10 gange større, og ved plastisk ler er mængden op til dobbelt så stor.

(377) Sibelco hævder, at placeringen og distributionen af forekomster af kaolin og plastisk ler, de specifikke geologiske forhold og de betydelige investeringer, der kræves for at etablere stenbrudsaktiviteter i disse områder betyder, at der ikke ville blive foretaget udvinding af restprodukter, hvis der ikke blev udvundet kaolin og plastisk ler.

(378) Ifølge Sibelco fører salget af granulater fremstillet af biprodukter fra udvindingen af kaolin og plastisk ler til en direkte reduktion i mængden af materiale, der deponeres i affaldsbjerge og depoter på udvindingsstedet.

(379) Det fremgår af Sibelcos oplysninger, at lermineral (kaolin) i kaolinaflejringer dannes ved nedbrydning og delvis nedbrydning af feldspatmineraler i granit. Denne proces kaldes kaolinisering, og mens andelen af og karakteristikaene for kaolin varierer mellem de forskellige aflejringer, udgør det samlede udbytte af kaolin typisk omkring 10 % af den samlede bjergemasse. Det er til dels muligt at foretage selektiv udvinding, men hele bjergmassen (»interburden«) skal oftest udvindes, inden kaolin kan udskilles. Processen med at udskille kaolin ved hjælp af vandseparation, gravitetsmetoder og forskellige faser af sigtning og soldning resulterer i et biprodukt, der består af forvitret og ikke-forvitret granit, stent (sten), kvarts og mica. Dette biprodukt er ikke i dets udvundne form egnet til anvendelse som granulater. Der kræves forarbejdning for at gøre en del af det egnet til anvendelse som granulater.

(380) I aflejringer af plastisk ler er leret ifølge Sibelco grundlæggende også et kaolin, men det er deponeret af geologiske sedimentære processer, der skaber et ofte særskilt lag. Lagene består af plastisk ler, brunkulsagtig plastisk ler og sand. Disse mellemliggende lag skal udvindes for at få adgang til de efterfølgende lag af plastisk ler. Lagene af plastisk ler og også de mellemliggende lag skal udvælges omhyggeligt for at sikre, at der ikke sker forurening af det plastiske ler med andet materiale, og at der ikke sker blanding af lag af plastisk ler af forskellige kvaliteter. De mellemliggende lag repræsenterer typisk mere end 50 % af den samlede udvundne mængde. Efter udvinding af lagene af plastisk ler blandes de omhyggeligt til præcise blandinger afhængigt af den specifikke slutanvendelse.

(381) Hovedforskellen mellem stenbrud, der udvinder kaolin og plastisk ler, og granulatbrud er, at i granulatbrud er affalds- eller biprodukterne grundlæggende det samme materiale. I stenbrud, der udvinder plastisk ler og kaolin, er de biprodukter, der frembringes, et helt andet materiale end det ler, der udvindes som det primære mineral.

(382) Sibelco oplyser, at den nuværende fritagelse for granulatmateriale, der sælges efter hensigtsmæssig forarbejdning af materiale, der er et uundgåeligt biprodukt fra udvindingen af kaolin og plastisk ler, ikke vil føre til en stigning i udvindingen af kaolin og plastisk ler. Efterspørgslen efter og salget af kaolin og plastisk ler driver udviklingen af stenbruddet. Selv om visse biprodukter fra udvindingen af både kaolin og plastisk ler efterfølgende forarbejdes og gøres egnet til anvendelse som granulater, deponeres størstedelen af de frembragte biprodukter stadig i affaldsbjerge og depoter. Det skyldes, at der ikke er yderligere efterspørgsel efter granulater (uanset den nuværende fritagelse for afgiften), men det er nødvendigt at fortsætte udvindingen på stenbruddet for at opfylde markedets efterspørgsel efter kaolin og plastisk ler. Der håndteres i øjeblikket fem gange mere restprodukt, affald og biprodukt på Sibelcos stenbrud, end de sælger som granulater. Det viser, at selv den nuværende fritagelse for afgift ikke tilskynder til udvinding af materiale med henblik på anvendelse som granulater. Salget af ler og salget af granulater har desuden deres helt egne mønstre. Inden for granulatproduktion vedrører en leveringskontrakt ét specifikt projekt og har en relativt kort løbetid. Industrien for plastisk ler og kaolin skal derimod forsyne producenter af keramiske produkter med en ensartet materialeblanding over mange år.

(383) Sibelco har ud over disse bemærkninger også indgivet en oversigt over geologien for samt udvindingen og forarbejdningen af plastisk ler og kaolin til Kommissionen.

b) *Bemærkninger fra Imerys Minerals Limited (»IML«) modtaget den 17. januar 2014*

(384) IML har aktiviteter inden for kaolin og plastisk ler, der dækker 5 000 hektar i Cornwall, Devon og Dorset i det sydvestlige England.

(385) IML oplyser, at Det Forenede Kongerige er blandt verdens førende producenter og eksportører af plastisk ler af høj kvalitet. Mere end 80 % af produktionen eksporteres. Plastisk ler anvendes primært som råmateriale i produktionen af keramiske produkter (især sanitet, væg- og gulvfliser og bordservice). Det anvendes også i emaljer og glasurer, bygningssten og ildfaste materialer samt som fyldmaterialer og tætningsmidler. Materialeegenskaberne for plastisk ler gør det uegnet til anvendelse som granulater. Granulater skal generelt være hårde, kornede materialer. Plastisk ler er derimod blødt og finkornet. Den relative værdi af plastisk ler betyder, at det ikke kan anvendes som granulater. Det er et relativt sjældent og vigtigt materiale med en værdi ab værk på op til […] GBP pr. ton, afhængigt af kvaliteten og efterspørgslen på markedet.

(386) Ifølge IML, Det Forenede Kongerige en af verdens førende producenter og eksportører af kaolin. Mere end 90 % af produktionen eksporteres.

(387) IML anfører, at kaolin er kendt for dets hvidhed, fine partikelstørrelse og flade partikelform, bløde ikke-slibende tekstur og kemiske inaktivitet. Det anvendes primært som fyldstof ved fremstilling af papir og ved fremstilling af farvestof i lak, sanitet og bordservice. Flere specialanvendelser omfatter fyldstof i maling, klæbemidler, plast, gummi og tætningsmidler. Det anvendes også i fremstillingen af glasfiber og lægemidler.

(388) Materialeegenskaberne for kaolin gør det ifølge IML uegnet til anvendelse som granulater. Den relative værdi af kaolin betyder, at det ikke kan anvendes som granulater. Kaolin er et meget sjældent produkt, både nationalt og internationalt. I betragtning af dets sjældenhed og vigtighed som følge af efterspørgslen efter det inden for en række industrier sælges det for en relativt høj pris. Et produkt af lavere kvalitet til en basisanvendelse sælges for omkring […] GBP ab værk, mens et højt forfinet specialprodukt, der anvendes til tekniske formål, sælges for mere end […] GBP pr. ton.

(389) IML oplyser, at de modtager en beskeden royalty på omkring […] GBP pr. ton i gennemsnit for materiale, der sælges som sekundære granulater. Udvindingen af plastisk ler og kaolin ville ifølge IML finde sted uanset andre faktorer, og generering af affaldsprodukter kan ikke undgås. Dets anvendelse som granulater er langt mere fordelagtig for miljøet end nyudvinding af granulater. Uden et stabilt marked for affaldet ville det være nødvendigt at overfladedeponere mere materiale.

(390) Ifølge IML tilhører 6,5 mio. ton af de 8,47 mio. ton, der udvindes i alt, kategorien for materialer, der kan forarbejdes til granulater. Breccie, knust sten, grus, interburden, sten og stent kan forarbejdes til knuste granulater af forskellige typer, der varierer fra skærver i ensartet størrelse til underlags- eller fyldmateriale. Knusningsprocessen resulterer også i grus- og sandprodukter. Sand genereres desuden under den mekaniske separationsproces for kaolin. De 6,5 mio. ton materialer kan ikke alle forarbejdes til salgbare sekundære granulater, og affaldsmængden varierer afhængigt af det pågældende kaolinområde. En virksomhed, der aktuelt behandler kaolinaffald, har beregnet, at der typisk opnås et udbytte på 65 %. Det betyder, at der af en årlig mængde på 6,5 mio. ton granulatfeed kan produceres over 4 mio. ton salgbart produkt.

(391) IML oplyser, at »tørsigtet« betonsand i gennemsnit sælges for […] GBP ab værk, og at et knust produkt (granulater) sælges for […] GBP ab værk. IML står ikke selv for salget, som håndteres af den virksomhed, der behandler kaolinaffaldet.

(392) IML hævder, at fritagelsen for granulatafgiften ikke på nogen måde kan føre til øget udvinding af plastisk ler/kaolin med henblik på at producere mere materiale, der er fritaget for afgift. IML deponerer allerede mere affald, end virksomheden leverer til granulatforarbejdning, og det viser, at udvindingsniveauet alene afhænger af markedsefterspørgslen efter det primære mineral, kaolin eller plastisk ler.

(393) Udviklingsprocessen producerer ifølge IML allerede mere affald end det, der aktuelt sælges, og det ville være ulogisk at udvinde mere kaolin/plastisk ler for at fremstille de sekundære granulatbiprodukter.

(394) For at producere granulater, der kan sælges, skal der ifølge IML foretages yderligere forarbejdning. IMP oplyser, at et tørsigteanlæg til fremstilling af sand koster omkring 0,75 mio. GBP, et knusningsanlæg koster omkring 2 mio. GBP, og et vaskeanlæg til forarbejdning af mørtelsand koster op til 1,5 mio. GBP. På grundlag af de gennemsnitlige salgspriser for sand […] GBP pr. ton og knuste granulater på […] GBP pr. ton ville produktionsomkostningerne typisk udgøre 35 % for sand og 50 % for knuste granulater.

(395) Hvis kaolinindholdet ikke først fjernes, vil det ifølge IML ikke være omkostningseffektivt at udvinde granulat i stenbruddene. De materialer, der kan anvendes i granulater, er kun tilgængelige på markedet på grund af udvindingen af kaolin og plastisk ler, da stenbruddene ikke ville kunne overleve økonomisk uden denne udvikling. Som følge af de meget høje omkostninger til udvinding af mineralerne og den relativt lave kvalitet af biproduktet af denne proces, sammenlignet med primære granulater, ville stenbruddene ikke udvinde granulater overhovedet, hvis det ikke var for deres mineralindhold.

(396) Ved fritagelse for granulatafgiften skelnes der ifølge IML mellem affaldsmaterialer, der frembringes som et biprodukt fra udvindingen af det materiale, der udvindes til andre formål end anvendelse som granulater (f.eks. affald fra udvinding af kaolin og plastisk ler), som er fritaget for afgift, og affaldsmaterialer, der er et biprodukt fra udvinding af granulater (f.eks. affald fra kalksten), som stadig er pålagt afgift.

(397) IML anfører, at biprodukter fra stenbrud, der udvinder kalksten og tilhuggede sten udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater og anvendes som granulater, mens biprodukter fra udvindingen af kaolin eller plastisk ler uundgåeligt følger af udvindingen af disse mineraler.

(398) IML har også fremlagt et casestudie offentliggjort i »Construction News« vedrørende anvendelsen af genbrugsgranulater og sekundære granulater fra udvindingen af kaolin i beton på en stor byggeplads i London.

c) *Bemærkninger fra Kaolin and Ball Clay Association modtaget den 17. januar 2014*

(399) Kaolin and Ball Clay Association oplyser, at andre materialer, der uundgåeligt udledes i forbindelse med udvindingen af kaolin og plastisk ler, kan anses for »sekundære« materialer, der eventuelt kan anvendes som granulater. De gældende fritagelser for granulatafgiften for disse sekundære materialer blev indført for at tilskynde til deres anvendelse og reducere overfladedeponeringen af sådanne materialer. Kaolin and Ball Clay Association hævder, at kaolin og plastisk ler ikke kan anvendes som granulater, og at de aldrig udvindes til dette formål.

(400) Hvis der ikke udvindes kaolin og plastisk ler, vil de granulatmaterialer, der produceres af dem, ifølge Kaolin and Ball Clay Association ikke blive markedsført. Omkostningerne til at separere kaolin og plastisk ler fra granulaterne og værdien af selve granulaterne ville gøre dette fuldstændigt urentabelt. Salgspriserne for kaolin og plastisk ler er væsentligt højere end salgspriserne for granulater, og det er derfor som sådan omkostningseffektivt at udvinde dem.

(401) Kaolin and Ball Clay Association oplyser, at dette underbygges af det forhold, at kun omkring en tredjedel af det materiale, der kunne forarbejdes til granulater, aktuelt forarbejdes, selv med den nuværende fritagelse for granulatafgift.

(402) Ifølge Kaolin and Ball Clay Association vil salget af biproduktmateriale helt sikkert falde, hvis afgiften pålægges materialer, der i øjeblikket er fritaget. Det kan faktisk allerede ses i projekter, der blev indledt i april 2014.

d) *Bemærkninger fra BCC modtaget den 17. januar 2014*

(403) BCC hævder, at det primære formål med udviklingen af kaolinbrud og plastisk lerbrud er at udvinde og forarbejde disse materialer, som er specialprodukter, der er kendetegnet ved deres sjældenhed og unikke fysiske og kemiske karakteristika. Ifølge BCC kan kaolin og plastisk ler samt produkterne fra dem ikke bruges som granulater og er aldrig blevet udvundet til sådanne formål. Andre materialer, der uundgåeligt udvindes, kan anses for sekundære materialer, som kan eller ikke kan anvendes som granulater. BCC oplyser, at de ikke ville blive udvundet separat med henblik på anvendelse som granulater, og først bliver tilgængelige, når kaolin eller plastisk ler udvindes, da stenbruddet ellers ikke kunne overleve økonomisk.

(404) Plastisk ler har ifølge BCC en salgspris, der er mindst 5-6 gange højere, og kaolin har en salgspris, der er mindst 10-12 gange højere end biproduktet, som potentielt kan sælges som sekundære aggregater. På grund af de økonomiske og lokale betingelser ville der aldrig opstå en situation, hvor der udvindes mere kaolin og plastisk ler, end der kan sælges, for at udlede yderligere biproduktmateriale til granulatproduktion. Selv med fritagelsen sælges den største mængde (fem gange større) biprodukter af kaolin og plastisk stadig ikke, men deponeres på stedet.

(405) BCC oplyser, at fritagne og ikke-fritagne stenbrud er væsentligt forskellige. Granulatstenbrud, der ikke er fritaget for afgift, udvinder primært det samme materiale som deres primære produkter og affald eller biprodukter. I kaolinbrud og plastisk lerbrud er affaldet imidlertid forskelligt fra de primære materialer. Sidstnævnte er feldspatmineraler, mens førstnævnte primært er siliciumbaseret sand.

(406) Salget af biproduktmateriale fra kaolinbrud og plastisk lerbrud ville ifølge BCC falde, hvis de blev pålagt afgift. For at opfylde efterspørgslen skal der udvindes yderligere udyrkede granulater.

e) *Bemærkninger fra BAA modtaget den 15. september 2014*

(407) BAA har indgivet oplysninger fra dets medlemmer i Cornwall om det forhold, at kaolinpriserne kan variere dramatisk mellem 50 GBP og 5 000 GBP pr. ton afhængigt af klasse og kvalitet.

f) *Bemærkninger fra de britiske myndigheder*

(408) De britiske myndigheder anfører, at materialeegenskaberne for kaolin og plastisk ler udelukker, at de kan anvendes som granulater, og at den relative værdi af plastisk ler og kaolin også udelukker en sådan anvendelse. De britiske myndigheder hævder, at der ikke forekommer faktisk og konstateret udnyttelse af plastisk ler og kaolin som granulater. Kommissionens fremstilling af forskellen mellem situationen for restprodukter, affald eller biprodukt fra udvindingen af disse materialer er følgelig helt korrekt. Fritagelsen af de uundgåelige biprodukter af materialer, som ikke kan anvendes og ikke anvendes som granulater, er helt i overensstemmelse med det miljømæssige formål med granulatafgiften.

(409) De britiske myndigheder har fremlagt en detaljeret beskrivelse af plastisk ler og kaolin og forklaret, hvorfor de ikke anvendes og ikke kan anvendes som granulater. Begge materialer sælges desuden for høje priser. De britiske myndigheder anfører, at plastisk ler er et relativt sjældent materiale, som har en værdi på op til 100 GBP pr. ton, afhængigt af den krævede kvalitet og den aktuelle efterspørgsel på markedet. Kaolin er et meget sjældent materiale, der sælges for en meget høj pris på mellem 70 GBP og 400 GBP pr. ton. Omkostningerne til fremstilling af kaolin og plastisk ler er ifølge de britiske myndigheder også meget høje sammenlignet med omkostninger til produktion af andre typer granulater. De britiske myndigheder har fremlagt oplysninger indsamlet fra virksomheder med aktiviteter inden for dette område. En virksomhed har oplyst et gennemsnitsbeløb på […] GBP pr. ton kaolin og et interval på […]-[…] GBP for forskellige kaolinprodukter. En anden virksomhed har oplyst et beløb på […] GBP pr. ton. For et ton plastisk ler er de gennemsnitlige produktionsomkostninger […] GBP i Dorset og […] GBP i Devon. En anden virksomhed har oplyst et beløb på […] GBP pr. ton.

(410) Der er ifølge de britiske myndigheder i øjeblikket to virksomheder, der leverer plastisk ler og kaolin i Det Forenede Kongerige. De britiske myndigheder nævner et eksempel på en leveringskontrakt for biprodukter af kaolin og plastisk ler, hvor prisen i 2012 var på […] GBP pr. ton. Under en anden kontrakt var prisen på […] GBP pr. ton solgt kaolinaffald. Affald af plastisk ler blev solgt for […] GBP. Ingen af disse to virksomheder sælger restprodukterne eller de biprodukter, der uundgåeligt genereres af deres aktiviteter, direkte til slutbrugerne af sådanne granulater inden for bygge- og anlægssektoren. Begge virksomheder har i stedet indgået aftaler med tredjeparter, der er specialiseret i salg af granulater. Under disse aftaler skal de levere en bestemt mængde granulater til en bestemt pris, uanset den mængde, der faktisk leveres. Da prisen ikke fastsættes direkte for hvert ton granulat, de producerer, har de pågældende stenbrud dermed intet incitament til at øge den mængde restprodukter, som de fjerner, ud over det aftalte niveau. Tredjeparterne sælger derefter granulaterne til slutbrugerne. Som følge af den økonomiske krise kan de ifølge de britiske myndigheder ikke engang sælge hele mængden af granulater.

(411) De britiske myndigheder hævder, at produktionen af kaolin ikke kan adskilles fra produktionen af kaolinaffald. Vådudvindingsprocessen er af en sådan karakter, at pumperne nødvendigvis adskiller de ønskede kaolinmaterialer og affaldsprodukter. Traditionelt har man i den første fase af udvindingen af kaolin fjernet overjorden og eksponeret det stenholdige ler. Som den næste fase i processen blev det eksponerede ler eller stenbrudsoverfladen spulet med vand under højt tryk. Ifølge de britiske myndigheder blev kaolin og de andre produkter, hvormed det var blandet (sand og mica), derved fjernet.

(412) De britiske myndigheder oplyser, at den overjord, der fjernes ved udvinding, er pålagt granulatafgift. Resten af de materialer, der uundgåeligt følger af udvindingen af kaolin, er omfattet af fritagelsen.

(413) De britiske myndigheder oplyser, at plastisk ler alene udvindes fra åbne brud. Åben udvinding involverer brug af hydrauliske gravemaskiner og tipvogne, der selektivt graver, læsser og transporterer de enkelte lerprodukter til oplagring og blandeanlæg. Det generelle forhold mellem ler og affald for industrien er ca. 1 til 1,5.

(414) Hvis en virksomhed ikke kan udvinde værdifuldt kaolin eller plastisk ler, har de ifølge de britiske myndigheder intet incitament til at udvinde biprodukterne for sig selv, hvilket især skyldes deres lave økonomiske værdi. Tilstedeværelsen af kaolinit eller andre typer ler i sten reducerer materialets styrke og har derfor en negativ indvirkning på dets egenskaber som granulat. Selv om virksomheden ikke ønskede at udvinde det værdifulde materiale, skulle den stadig betale høje omkostninger til at fjerne og bortskaffe det fine materiale dvs. kaolinit, andet ler og mica. Det ville derfor være ulogisk, hvis en virksomhed fjernede værdifulde produkter og bortskaffede dem for at få adgang til biprodukter af lav værdi, som kan bruges som granulater. Selv med fritagelsen for afgiften ville det ifølge de britiske myndigheder ikke være økonomisk rationelt at foretage udvinding på stenbruddene for at tilvejebringe fritagne restprodukter, hvis kaolin og plastisk ler af højere værdi ikke også udvindes.

(415) De britiske myndigheder anfører, at de uundgåelige biprodukter, der genereres ved udvindingen af plastisk ler og kaolin, kan bruges som granulater til visse formål.

(416) De britiske myndigheder har indgivet bemærkninger om sondringen mellem udvinding af kalksten til kalkproduktion og tilhuggede sten og de uundgåelige biprodukter, der genereres ved udvinding af plastisk ler og kaolin. De hævder, at tilhuggede sten og kalksten udvindes med henblik på anvendelse som granulater og til andre formål. Tilhuggede sten produceres af sandsten eller granit, som begge udvindes med henblik på anvendelse som granulater. Restprodukter, affald eller biprodukter, der frembringes ved produktionen af tilhuggede sten og kalksten, kan også anvendes som granulater.

(417) Både kalksten og dets biprodukter kan anvendes som granulater, og det skyldes ifølge de britiske myndigheder delvist deres materialekarakteristika. Affald fra udvindingen af kalksten, der bruges til produktion af kalk, består sandsynligvis ikke af et andet affaldsmateriale, men af yderligere kalksten. De britiske myndigheder hævder, at det »kalkstensaffald«, der opstår i forbindelse med udvinding af kalksten til kalkproduktion, i enkelte tilfælde er kemisk uegnet til kalkproduktion. I de fleste tilfælde er det dog velegnet til anvendelse som granulater eller til produktion af kalk. Slutanvendelsen for kalksten afhænger i højere grad af den lokale efterspørgsel end af den kemiske sammensætning.

(418) De britiske myndigheder oplyser videre, at affald fra udvindingen af sten for at producere tilhuggede sten sandsynligvis primært består af skærver af den samme art som den, der udvindes. I modsætning til plastisk ler og kaolin er der ingen yderligere omkostninger til at sortere de forskellige kvaliteter af det samme materiale.

(419) Med citat fra BGS hævder de britiske myndigheder, at både nyudvundne materialer og deres biprodukter udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater, og at de anvendes som sådanne ([76]). Udvindingen af kalksten og sten til tilhuggede sten frembringer granulater af høj kvalitet, som i sig selv ville blive udvundet, også selv om der ikke var lokal efterspørgsel efter kalksten eller tilhuggede sten. Prisen på kalksten til kalk ligger på mellem 12,50 GBP og 19,50 GBP pr. ton, mens prisen på biproduktet heraf ligger på mellem 7,16 GBP og 11,70 GBP pr. ton. Prisen pr. ton sandsten og kvartsit, der anvendes til produktion af tilhuggede sten, ligger på mellem 45,76 GBP og 82,42 GBP, mens prisen på granulatbiprodukterne heraf ligger på mellem 6,58 GBP og 10,04 GBP.

(420) Et granitbrud producerer ifølge de britiske myndigheder forskellige andele af tilhuggede sten til gulvbelægning, kontorbygninger, private køkkener osv. og granulater. Magmatiske bjergarter (herunder granit), som også bruges til at fremstille tilhuggede sten, koster omkring 5,51-12,91 GBP pr. ton, mens granulatbiprodukter heraf sælges for 6,12-12,82 GBP pr. ton.

([76]) British Geological Survey, Mineral Planning Factsheet, Construction Aggregates, s. 3.

(421) Den lille prisforskel mellem kalksten/tilhuggede sten og deres restprodukter (som under alle omstændigheder er det samme stof) betyder ifølge de britiske myndigheder, at virksomhederne har incitament til at udvinde begge dele, afhængigt af den lokale efterspørgsel. De britiske myndigheder hævder, at forskellen mellem de uundgåelige biprodukter af kaolin og plastisk ler og biprodukterne af kalksten og tilhuggede sten er begrundet, og at en anden beskatning ville føre til ukontrollerbart misbrug og ikke kunne håndhæves.

(422) De britiske myndigheder oplyser videre, at der er i fuld overensstemmelse med afgiftens mål om at tilskynde til anvendelsen af de uundgåelige biprodukter fra udvindingen af kaolin og plastisk ler, da kan anvendes som granulater. Da både kalksten/tilhuggede sten og de biprodukter, der frembringes under deres produktion, kan anvendes som granulater og udvindes til dette formål, ville fritagelsen af restprodukter fra udvindingen af kalksten/sten til tilhuggede sten kun medvirke til at tilskynde til øget nyudvinding af granulater og ville ikke vende efterspørgslen fra nyudvundne granulater til genbrugte granulater og affaldsbiprodukter.

(423) De britiske myndigheder hævder, at kalksten er et kvalitetsgranulat, der efterspørges på markedet. Der er et marked for kalksten udvundet alene med henblik på anvendelse som granulater (88 stenbrud i Det Forenede Kongerige i henhold til de fælles bemærkninger fra BAA og de britiske myndigheder), og der er således en miljømæssig begrundelse for at erstatte dette materiale med biprodukter af andre udvindingsaktiviteter. Det er desuden angiveligt ikke muligt objektivt at skelne mellem kalksten som et biprodukt fra produktionen af landbrugskalk og kalksten, der er udvundet specifikt med henblik på anvendelse som granulater.

(424) En interesseret part har anført, at der findes kaolinbrud og plastisk lerbrud, som er blevet genåbnet som følge af indførelsen af afgiften alene for at udvinde fritagne granulater. De britiske myndigheder har fra to nationale producenter af plastisk ler og kaolin fået bekræftet, at dette ikke er tilfældet, og fastholder, at de ikke har kendskab til tilladelser til sådan genåbning.

(425) Med hensyn til bemærkningen fra en interesseret part om, at kvartssand, der er et biprodukt fra udvindingen af kaolin, altid er blevet anvendt som en kilde til granulater i Cornwall, og at fritagelsen ikke reducerer nyudvindingen stenbrudssand, har de britiske myndigheder kontrolleret og fremlagt delvise tal for salget af sand for Devon og Cornwall og påvist, at de ikke kan bidrage til produktionen af biprodukter af kaolinudvinding.

5.6.3.2. ***Kommissionens vurdering***

(426) Bemærkningerne fra producenterne af plastisk ler og kaolin, deres branchesammenslutninger og de britiske myndigheder viser tydeligt, at biprodukterne frembringes både utilsigtet og uundgåeligt. Den omkostningstunge og komplicerede proces for udvinding af plastisk ler og kaolin og det forhold, at der produceres mere affald, end producenterne af plastisk ler og kaolin kan afsætte, viser, at plastisk ler og kaolin ikke tilsigtet udvindes for at producere fritagne biprodukter med henblik på anvendelse som granulater.

(427) Producenterne af plastisk ler og kaolin driver desuden deres virksomhed på en anden måde end stenbrud, der leverer granulater til bygge- og anlægsformål, da de skal overholde langsigtede kontrakter for at sikre en konstant produktion af de pågældende slutprodukter. Det betyder, at de hverken kan udvinde mere eller mindre, end de skal bruge, for at få den mængde plastisk ler og kaolin, der er fastsat i deres kontrakter, og derfor vil mængden af biprodukter af udvindingen være den sammen. Indførelsen af granulatafgiften for biprodukter af plastisk ler og kaolin vil kun påvirke de pågældende virksomheders finansielle situation uden at sikre miljøfordele.

(428) I modsætning til biprodukterne af kalksten og tilhuggede sten ville biprodukter af plastisk ler og kaolin aldrig i sig selv blive udvundet for at producere flere fritagne granulater. Fritagelsen for biprodukter af plastisk ler og kaolin fører ikke til øget udvinding af nyudvundet plastisk ler og kaolin, og deres salgsværdi er meget lavere. Priserne ligger ikke tæt på hinanden som ved kalksten og tilhuggede sten. Prisforskellen er faktisk meget større. Der er således ingen risiko for, at fritagelsen kan føre til en specifik stigning i nyudvindingen. Fritagelsen for biprodukter af udvindingen af plastisk ler og kaolin skaber incitament til at anvende dem i stedet for at udvinde nye granulater og er i overensstemmelse med de principper, der ligger til grund for granulatafgiften.

5.6.4. FRITAGELSE AF GRANULATER, DER UDELUKKENDE BESTÅR AF RESTPRODUKTER FRA EN PROCES, HVORVED KUL, BRUNKUL, SKIFER ELLER SKIFERLER ER BLEVET ADSKILT FRA ANDEN STEN, EFTER AT DET ER BLEVET UDVUNDET AF ELLER MED DENNE ANDEN STEN ELLER AF RESTPRODUKTERNE FRA EN PROCES, HVOR STOFFERNE I PARAGRAF 18, STK. 3, I FINANCE ACT 2001 ER BLEVET ADSKILT FRA ANDEN STEN, EFTER AT DET ER BLEVET UDVUNDET AF ELLER MED DENNE ANDEN STEN (PARAGRAF 17, STK. 3, LITRA f), Nr. i) OG ii))

(429) Kul, brunkul, skifer og skiferler og de stoffer, der er anført i paragraf 18, stk. 3, i Finance Act 2001, udvindes normalt ikke på grund af deres anvendelse som granulater, men udvindes til andre formål. Inden vedtagelsen af indledningsafgørelsen havde de britiske myndigheder forklaret, at fritagelsen har til formål at tilskynde stenbruddene til at anvende restprodukter i stedet for at deponere dem i affaldsbjerge. Dette er visuelt til gavn for landskabet og reducerer behovet for at udvinde andre materialer med henblik på anvendelse som granulater.

(430) I indledningsafgørelsen bemærkede Kommissionen først, at der kan være en forskel mellem fritagne materialer og ikke-fritagne materialer, idet de fritagne materialer er restprodukterne af udvindingen af kul, brunkul, skifer, skiferler og de stoffer, der er anført i paragraf 18, stk. 3. De er et uundgåeligt biprodukt fra denne udvinding, som normalt ikke foretages for at udvinde materialer, der udelukkende skal anvendes som granulater, men for at udvinde de pågældende materialer og stoffer, der (normalt) ikke anvendes som granulater. På dette grundlag befinder restprodukterne af udvindingen af kul, brunkul, skifer, skiferler og de stoffer, der er anført i paragraf 18, stk. 3, sig tilsyneladende ikke i en situation, der kan sammenlignes med situationen for afgiftsbelagte granulater, i forhold til formålet med granulatafgiften.

(431) Kommissionen udtrykte dog tvivl om, hvorvidt denne forskel er nok til at godtgøre, at afgiftsfritagelsen er begrundet i de principper, der ligger til grund for granulatafgiften. Den fandt, at forskellen i forhold til afgiftsbelagte granulater kun er begrundet, hvis fritagelsen er begrænset til de uundgåelige restprodukter af udvindingen af disse stoffer. Kommissionen fandt, at dette var tilfældet, da fritagelsen er begrænset til materiale, der udgør 100 % af restprodukterne af adskillelsesprocessen.

(432) Kommissionen var i tvivl om forskellen mellem fritagne og ikke-fritagne materialer, der forekommer som restprodukter af kalkstensudvinding, når kalksten udvindes for at producere kalk, og som restprodukter af udvindingen af sten til produktion af tilhuggede sten med en eller flere flade overflader. Kommissionen var ikke sikker på, om fritagelse kan være begrundet i forhold til formålet med granulatafgiften, hvis eksempelvis skifer og skiferler eller et andet af de stoffer, der er anført i paragraf 18, stk. 3, udvindes med henblik på anvendelse som granulater.

(433) Kommissionen modtog omfattende bemærkninger fra interesserede parter, der er anført i de relevante afsnit vedrørende fritagelserne for kul, brunkul, skifer eller skiferler.

5.6.4.1. ***Bemærkninger modtaget af Kommissionen***

a) *Bemærkninger fra de britiske myndigheder*

(434) De britiske myndigheder hævder, at der ved fritagelse for granulatafgiften skelnes mellem affaldsmaterialer, der frembringes som et biprodukt fra udvindingen af det materiale, der udvindes til andre formål end anvendelse som granulater (f.eks. affald fra udvinding af kaolin og plastisk ler), som er fritaget for afgift, og affaldsmaterialer, der er et biprodukt fra udvinding af granulater (f.eks. affald fra kalksten), som stadig er pålagt afgift.

(435) Med hensyn til restprodukter fra kuludvinding hævder de britiske myndigheder, at den beskedne pris for restprodukter af skiferler og mineaffald viser, at der kun er ringe incitament til at udvinde yderligere kul for at få ekstra biprodukt, uanset om dette biprodukt er fritaget for afgift eller ej.

(436) Fritagelsen for affald fra skiferudvinding fører ifølge de britiske myndigheder ikke til øget skiferudvinding for at tilvejebringe skiferskærver, navnlig fordi der ved skiferproduktion i forvejen produceres store mængder skærver af affaldsskifer, hvoraf kun ca. 10 % i dag anvendes som granulater, og fordi det ikke ville være økonomisk rentabelt at drive stenbrud til sådanne formål.

(437) De britiske myndigheder hævder, at sondringen mellem skiferaffald på den ene side og affald af tilhuggede sten og kalksten på den anden følger af målet om at hæmme yderligere nyudvinding af kalksten med henblik på anvendelse som granulater uden samtidig at hæmme produktionen af materialer, der ikke anvendes som granulater. Selv når kalksten udvindes til andre formål end anvendelse som granulater, eller sten udvindes for at producere tilhuggede sten, udvindes de restprodukter, der frembringes derved, specifikt med henblik på anvendelse som granulater og er velegnede til dette formål. Udvindingen frembringer granulater af høj kvalitet, som i sig selv ville blive udvundet, også selv om der ikke var lokal efterspørgsel efter kalk eller tilhuggede sten. Det samme gælder tilsyneladende ikke for restprodukter af skifer, skiferler, kul, brunkul, ler og de stoffer, der er anført i paragraf 18, stk. 3. De britiske myndigheder anfører, at der ikke foreligger dokumentation for, at stenbrud udvinder skifer, skiferler, kul, brunkul, ler eller de stoffer, der er anført i paragraf 18, stk. 3, specifikt for at tilvejebringe restprodukterne med henblik på anvendelse som granulater. Fritagelsen tilskynder desuden ifølge de britiske myndigheder ikke til yderligere udvinding for at tilvejebringe restprodukter, der kan anvendes som fritagne granulater.

(438) Hvis restprodukter af udvindingen af kalksten (uanset om de anvendes til andre formål end som granulater, f.eks. kalk) og af sten til tilhuggede sten blev fritaget, ville det sandsynligvis tilskynde til yderligere udvinding for at tilvejebringe restprodukter, der kan anvendes som fritagne granulater. Det skyldes, at restprodukterne består af samme stof som det primære udvundne materiale, kan indbringe næsten samme pris som det primære materiale og er egnet til anvendelse som kvalitetsgranulater. Hvis sådanne materialer blev fritaget for afgift, ville det sandsynligvis tilskynde til yderligere udvinding og ville undergrave granulatafgiftens miljømæssige logik.

(439) De britiske myndigheder anfører, at de på et tidspunkt overvejede at indføre en fritagelse for affald fra den primære produktion af granulater eller fra produktionen af kvalitetsgranulater. Høringen af industrien viste dog, at dette ikke kunne gennemføres, da stenbruddenes produktudbud varierer betydeligt, og det, der af nogle stenbrud betragtes som kvalitetsgranulater, er affald af produktionen på andre stenbrud. Bortset fra den betydelige risiko for afgiftsunddragelse ville en fritagelse for »affald« fra granulatudvinding ifølge de britiske myndigheder også være i strid med granulatafgiftens logik og overordnede miljømål. Det ville faktisk medvirke til at sænke den relative pris på granulater af lav kvalitet, og det ville igen reducere efterspørgslen og muligvis føre til øget udvinding af granulater (og dermed den forbundne miljøbelastning) på de pågældende stenbrud.

(440) Et skiferbrud producerer ifølge de britiske myndigheder kvalitetsprodukter til arkitektoniske formål, som kan sælges for mere end 200 GBP pr. ton. Omkring 5 % af den udvundne skifer kan bruges til dette formål på grund af skiferens geologiske sammensætning, og der produceres således en stor mængde affaldsskifer. Denne affaldsskifer kan sælges til bestemte granulatanvendelser, og en lille del af affaldet sælges for 2-8 GBP pr. ton. Resten deponeres i bjerge. Omkostningerne til produktion af et ton materiale til anvendelse som granulater er ifølge de britiske myndigheder højere end ved typisk udvinding af granulater, hvor der foretages boring og sprængning som f.eks. på kalkstens- og granitbrud, fordi skifer hentes fra forskellige processer og håndteres mange gange, inden den knuses. Markedsføringsstrategien er at maksimere værdien af den tilgængelige ressource og dermed øge udbyttet af materiale af høj værdi.

5.6.4.2. ***Kommissionens vurdering***

(441) Kommissionen har allerede i betragtning 366 ovenfor konkluderet, at fritagelsen af skiferler i henhold til under paragraf 17, stk. 4, litra a), i Finance Act 2001 ikke er begrundet i de principper, der ligger til grund for granulatafgiften, da det er dokumenteret, at skiferler er blevet udvundet specifikt med henblik på anvendelse som granulater af mindst ét stenbrud.

(442) Kommissionen har også allerede i betragtning 205, 333, 367 og 368 ovenfor konstateret, at kul, brunkul, skifer og de stoffer, der er anført i paragraf 18, stk. 3, ikke kan nyudvindes eller ikke nyudvindes med henblik på anvendelse som granulater og derfor ikke befinder sig i samme faktiske og retlige situation som afgiftsbelagte materialer.

(443) Kommissionen har også vurderet forskellen mellem disse fritagelser og restprodukter af kalkstensudvinding, når kalksten udvindes for at producere kalk, eller i forhold til restprodukter af udvindingen af sten til produktion af tilhuggede sten med en eller flere flade overflader i forbindelse med undersøgelsen af de principper, der ligger til grund for granulatafgiften, som omhandlet i betragtning 149-158.

(444) Med hensyn til restprodukter af skiferudvinding, som kan anvendes som granulater og også består af skifer, bemærker Kommissionen, at der ikke vil ske nyudvinding af skifer specifikt for at tilvejebringe disse produkter på grund af deres lave værdi (se betragtning 226 og 237-240). Restprodukter af skiferudvinding sælges for mellem […] og […] GBP pr. ton. Skiferprodukter af høj kvalitet til arkitektoniske formål har angiveligt en salgspris, der starter ved 200 GBP pr. ton og kan overstige 1 000 GBP pr. ton. Kun en lille del af restprodukterne fra skiferudvinding kan faktisk afsættes og sælges uden fritagelse for granulatafgiften. Skiferudvinding er desuden en særdeles dyr proces i forhold til standardudvinding. De britiske myndigheder oplyser, at omkostningerne til produktion af skiferrestprodukter beløber sig til 5,7-6,5 GBP pr. ton (betragtning 263). Det viser, at det ikke giver økonomisk mening specifikt at udvinde skifer alene for at få udnytte de fritagne restprodukter af udvindingen. Denne fritagelse vil derfor næppe medføre en stigning i nyudvindingen.

(445) Indtjeningsopgørelsen for et typisk skiferbrud viser, at særlige produkter til arkitektoniske formål, som kun udgør 5 % af produktionen, sikrer stenbruddet en indtjening, der er 2,54-3,52 gange højere end indtjeningen fra skiferrestprodukter (se betragtning 263).

(446) Eftersom restprodukter fra skiferudvinding kan anvendes og anvendes som granulater, kan de anses for at befinde sig en tilsvarende faktisk og retlig situation som andre afgiftsbelagte materialer.

(447) Kommissionen konkluderer derfor, at fritagelsen for granulatafgiften for restprodukter fra skiferudvinding for det første repræsenterer en fritagelse for restprodukter fra udvinding af et materiale, der ikke nyudvindes med henblik på anvendelse som granulater, og for det andet ikke fører til yderligere nyudvinding af materialer, men kan øge anvendelsen af granulater af et materiale, der ellers ville blive bortskaffet eller deponeret som affald. Denne fritagelse er derfor begrundet i granulatafgiftens mål om at vende efterspørgslen.

(448) Det samme gælder for restprodukter af kul, brunkul og de stoffer, der er anført i paragraf 18, stk. 3, i Finance Act 2001, som enten ikke er granulater eller ikke er udvundet med henblik på anvendelse som granulater.

(449) Udvindingen af brunkul frembringer for det første ingen restprodukter. Ifølge oplysningerne fra de britiske myndigheder er brunkul selv et biprodukt fra udvindingen af plastisk ler i Devon. Brunkulsaflejringerne i Nordirland udnyttes ikke.

(450) Som anført af de interesserede parter og de britiske myndigheder er restprodukter af kuludvinding, som kan omfatte skiferler, for det andet enten ikke egnede til anvendelse som granulater, f.eks. ildfast ler, eller deponeres og samles sædvanligvis. Nogle restprodukter eller affald fra kuludvinding kan anvendes som granulater og kan dermed erstatte nyudvundne granulater.

(451) Oplysninger om kulprisen (50 GBP) i forhold til prisen på restprodukter af kuludvinding (1-2 GBP), når sådanne produkter efterspørges, viser, at fritagelsen for restprodukter af kul ikke kan føre til øget udvinding af kul blot for at tilvejebringe fritagne materialer.

(452) Fritagelse for granulatafgiften for restprodukter af kuludvinding hjælper med at opfylde granulatafgiftens miljømål.

(453) Som forklaret i afsnit 5.6.2 udvindes de stoffer, der er anført i paragraf 18, stk. 3, i Finance Act 2001, for det tredje ikke specifikt med henblik på anvendelse som granulater, da de fleste af dem ikke er granulater eller ikke er egnede til anvendelse som granulater. De eneste stoffer, der kan anvendes som letvægtsgranulater, er perlit, pimpsten og vermiculit, som ikke udvindes i Det Forenede Kongerige. De britiske myndigheder har desuden påvist, at de stoffer, der er anført i paragraf 18, stk. 3, i Finance Act 2001, enten ikke frembringer restprodukter, der kan anvendes som granulater, selv er restprodukter af udvindingen af et andet materiale eller ikke længere udvindes. Fritagelsen for restprodukter af de stoffer, der er anført i paragraf 18, stk. 3, i Finance Act 2001, kan derfor ikke føre til øget udvinding af det primære materiale for at tilvejebringe det fritagne granulatprodukt.

(454) Kommissionen konkluderer derfor, at fritagelsen af granulater, der udelukkende består af restprodukter fra en proces, hvorved kul, brunkul eller skifer er blevet adskilt fra anden sten efter udvinding med denne anden sten, eller af restprodukter fra en proces, hvor de stoffer, der er anført i paragraf 18, stk. 3, er blevet adskilt fra anden sten efter udvinding med denne anden sten, er i en anden faktisk og retlig situation end materialer, der er pålagt granulatafgift, i forhold til formålet med granulatafgiften.

(455) Restprodukter af udvindingen af skiferler, når skiferler udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater svarer til restprodukter fra udvindingen af ethvert andet afgiftsbelagt materiale (f.eks. kalksten, granit og sandsten). Kommissionen bemærker, at den kun har modtaget meget få oplysninger om omkostningerne til udvinding af skiferler og salgsprisen for skiferler, der er udvundet som primært produkt. Den har modtaget prisoplysninger for skiferler, der anvendes til fremstilling af mursten, skiferler som biprodukt af et andet materiale og skiferler sammen med ler. Den kendsgerning, at skiferler udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater (se betragtning 350 og 351), får dog Kommissionen — ligesom Retten — til at tvivle på, om en sådan fritagelse er i overensstemmelse med granulatafgiftens miljømæssige formål ([77]).

(456) Restprodukterne fra en proces, hvorved skiferler er blevet adskilt fra anden sten, kan stadig anvendes som granulater. Muligheden for at sælge restprodukter fra udvindingen af skiferler med henblik på anvendelse som granulater, som er fritaget for granulatafgift, giver en særlig fordel for producenter af skiferler og kan potentielt tilskynde til nyudvinding af skiferler som påpeget af Retten ([78]). Som hovedprodukt udvindes skiferler tilsyneladende specifikt med henblik på anvendelse som granulater. Restprodukter fra fremstillingen af skiferler kan potentielt også sælges som granulater. Der er derfor ingen garanti for, at fritagelse af restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, ikke fører til øget nyudvinding af skiferler og dermed undergraver det miljømæssige formål med granulatafgiften.

(457) Restprodukter af udvinding af skiferler, når skiferler udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, er omfattet af det normale beskatningsprincip, der ligger til grund for granulatafgiften, og befinder sig ikke i en anden faktisk og retlig situation end materialer, der er pålagt granulatafgiften i medfør af det miljømål, der forfølges med afgiften. Fritagelsen for sådanne restprodukter kan desuden ikke begrundes i granulatafgiftens art og logik, som det fremgår af betragtning 456 ovenfor.

(458) Med hensyn til skiferler, der frembringes som restprodukter ved udvinding af skiferler til andre formål end anvendelse som granulater (f.eks. fremstilling af mursten), finder Kommissionen — på grundlag af de foreliggende oplysninger — at det ikke — selv om det befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation som andre afgiftsbelagte materialer — er påvist, at fritagelse af sådanne restprodukter kan føre til øget nyudvinding af skiferler til andre formål end anvendelse som granulater. I betragtning af den relativt lave pris på skiferler som biprodukt, når det sælges med henblik på anvendelse som granulater ([…]-4,4 GBP pr. ton, inkl. transportomkostninger), er det særdeles usandsynligt, at fritagelsen for restprodukterne fra udvinding af skiferler kan føre til øget udvinding af skiferler. En sådan stigning i nyudvindingen af skiferler til andre formål end anvendelse som granulater ville under alle omstændigheder ikke være i strid med formålet med granulatafgiften.

(459) Producenter af skiferler skulle fremlægge dokumentation for anvendelsen af deres skiferler for at opnå fritagelse for granulatafgiften for restprodukterne, dvs. om det blev udnyttet kommercielt med henblik på anvendelse som granulater.

5.6.5. GRANULATER, DER HOVEDSAGELIG BESTÅR AF ELLER ER EN DEL AF ET MATERIALE, DER HOVEDSAGELIG BESTÅR AF RESTPRODUKTER, AFFALD ELLER ANDRE BIPRODUKTER FRA ENHVER INDUSTRIEL FORBRÆNDINGSPROCES ELLER SMELTNING ELLER RAFFINERING AF METAL (PARAGRAF 17, STK. 4, LITRA c), Nr. i) OG ii))

(460) Inden vedtagelsen af indledningsafgørelsen havde de britiske myndigheder oplyst, at det primære formål med den pågældende industrielle proces (f.eks. kulfyret elproduktion eller smeltning af jernmalm med henblik på at producere stål) er at frembringe et produkt, der ikke kan anvendes som granulater. Restprodukterne, affaldet og biprodukterne er f.eks. industrislagge (højovnsslagge, stålslagge fra oxygenovn, stålslagge fra lysbueovn og forbrændingsaske).

(461) Fritagelsen har til formål at tilskynde til anvendelse i stedet for bortskaffelse i affaldsbjerge (vending i efterspørgslen). Dette er visuelt til gavn for landskabet og reducerer behovet for at udvinde udyrkede granulater.

(462) Kommissionen tvivlede på, om anvendelsen af fritagelsen på materialer, der hovedsagelig (dvs. mindst 50 %) består af restprodukter, affald eller andre biprodukter fra enhver industriel forbrændingsproces eller smeltning eller raffinering af metal er i overensstemmelse med granulatafgiftens art og logik.

(463) Kommissionen har modtaget adskillige bemærkninger fra interesserede parter om dette spørgsmål.

([77]) Sag T-210/02 RENV, British Aggregates Association, ECLI:EU:T:2012:110, præmis 89-90.
([78]) Jf. fodnote 77.

5.6.5.1. ***Bemærkninger modtaget af Kommissionen***

a) *Bemærkninger fra Mineral Products Association modtaget den 2. januar 2014*

(464) Mineral Products Association støtter Kommissionens konklusion i indledningsafgørelsen, hvorefter disse materialer ikke befinder sig i samme faktiske og retlige situation som afgiftsbelagte materialer. Begrundelsen er klar for materialer, der udelukkende består af restprodukter eller affald. Men for materialer, der hovedsagelig består af restprodukter eller affald, er en fritagelse kun begrundet, hvis en lille mængde af restmaterialet af et andet materiale er blandet med det fritagne materiale.

b) *Bemærkninger fra QPANI modtaget den 8. januar 2014*

(465) Ifølge QPANI anvendes der en betydelig mængde materialer på granulatmarkederne, som er biprodukter fra industrielle forbrændingsprocesser eller smeltning eller raffinering af metal, f.eks. jern- og stålslagge og bundaske fra forbrændingsanlæg. Sammenslutningen støtter konklusionen i betragtning 124, hvorefter disse materialer »ikke er i samme faktiske og retlige situation som afgiftsbelagte materialer i forhold til formålet med granulatafgiften«. Der er en klar begrundelse for at fritage materialer, der »udelukkende« er restprodukter eller affald fra eller biprodukter fra disse processer på tidspunktet for kommerciel udnyttelse, for granulatafgiften.

c) *Bemærkninger fra BAA modtaget den 17. januar 2014*

(466) BAA fremsendte et brev fra Hart Quarry, et stenbrud, der udvinder landbrugskalk, som beskriver de vanskeligheder, dette stenbrud har oplevet, fordi deres sekundære produkter blev udsat for konkurrence fra slaggegranulater fra stålværker i området. De granulater, der produceres af stenbruddet, er fritaget, selv om miljøpåvirkningen fra stålværkerne er langt større end påvirkningen fra Hart Quarry. Granulatafgiften har angiveligt bevirket, at Hart Quarry ikke kan konkurrere på granulatmarkedet. Ifølge BAA sælger stenbruddet den kalk, det producerer, og den mængde granulater, der produceres som biprodukt i forhold til den samlede produktion, er konstant. Denne mængde kan ikke reduceres eller forøges. Der er derfor blevet akkumuleret store bjerge af usolgte granulater, mens granulatafgiften har været gældende. Stenbruddet kan angiveligt ikke øge sin kalkproduktion for at imødekomme efterspørgsel fra udlandet på grund de usolgte biprodukter.

d) *Supplerende oplysninger modtaget fra Richard Bird, BAA, den 10. februar 2014*

(467) Richard Bird hævder, at slaggegranulat ikke er et affaldsprodukt fra stålfremstillingsindustrien, men et biprodukt, der kan anvendes som granulater. Richard Bird har vedlagt oplysninger vedrørende slagge fra den endelige rapport udarbejdet af den britiske konkurrencekommission inden for granulat- og cementmarkederne i Det Forenede Kongerige. Ifølge Richard Bird kan slagge males til et tilsætningsstof eller anvendes som alternativ til Ordinary Portland Cement og er således et vigtigt produkt til fremstilling af granulater af høj kvalitet.

e) *Bemærkninger fra de britiske myndigheder*

(468) De britiske myndigheder anfører, at fritagelsen vedrører kemikalier, der tilsættes materialer, som frembringes af en industriel forbrændingsproces eller smeltning eller raffinering af metal, så de kan anvendes som granulater.

(469) Af forskellige årsager er biprodukter fra industrielle forbrændingsprocesser ifølge de britiske myndigheder ikke altid af en egnet kvalitet eller tilstrækkelige til, at de i sig selv kan anvendes som granulater. Hvis der tilsættes yderligere materiale, kan dette forbedre deres egnethed til sådan anvendelse. Ved produktion af rustfrit stål udvikles der eksempelvis di-kalciumsilikat under køling. Dette stof omdanner slaggen (såkaldt AOD-slagge ([79])) til et pulver, der skaber støvproblemer, som gør det uegnet til anvendelse som bygge- og anlægsgranulater eller andet. Hvis stålproducenten tilsætter kemikaliet Borax (natriumtetraborat) til slaggen, når den er smeltet i ovnen, stabiliseres slaggen. Tilsætningen af kemikaliet fjerner støvproblemet og får den stabiliserede slagge til at danne et krystallisk stenmateriale, som derefter kan underkastes en nyttiggørelsesproces for metal, knuses og sigtes og forvitres. Det kan herefter anvendes som granulater til bestemte formål, f.eks. fremstilling af asfaltmaterialer.

([79]) Argon Oxygen Decarburisation.

(470) De britiske myndigheder oplyser, at tilsætningen af et kemikalie til biproduktet fra en industriel forbrændingsproces ikke indebærer, at fritagelsen ikke er i overensstemmelse med afgiftens formål, da det producerede materiale ikke er et afgiftsbelagt granulat.

5.6.5.2. ***Kommissionens vurdering***

(471) Kommissionen har i betragtning 124 i indledningsafgørelsen konkluderet, at granulater, der udelukkende består af eller er en del af et materiale, der hovedsagelig består af restprodukter, affald eller andre biprodukter fra enhver industriel forbrændingsproces eller smeltning eller raffinering af metal (»biprodukter fra industrielle forbrændingsprocesser eller smeltning eller raffinering af metal«), ikke befinder sig i samme faktiske og retlige situation som afgiftsbelagt materiale i forhold til formålet med granulatafgiften.

(472) Både de britiske myndigheder og Mineral Products Association har godtgjort, at granulater, der hovedsagelig består af biprodukter fra industrielle forbrændingsprocesser eller smeltning eller raffinering af metal, ikke befinder sig i samme faktiske og retlige situation som afgiftsbelagt materiale i forhold til formålet med granulatafgiften.

(473) Kommissionen har modtaget bemærkninger, som viser, at biprodukter fra industrielle forbrændingsprocesser eller smeltning eller raffinering af metal har en høj værdi som granulater og anvendes til forskellige formål. BAA har forelagt et eksempel på et kalkstensbrud, der primært producerer landbrugskalk, men som udsættes for konkurrence fra biprodukter fra industrielle forbrændingsprocesser eller smeltning eller raffinering af metal på markedet for deres sekundære produkter, dvs. kalkstensgranulater. Det viser, at fritagelsen for biprodukter fra industrielle forbrændingsprocesser eller smeltning eller raffinering af metal er endnu mere begrundet, da et uundgåeligt biprodukt som dette faktisk erstatter andre nyudvundne granulater, som f.eks. kalkstensgranulater.

(474) Kommissionen har allerede behandlet forskellen mellem biprodukter fra udvindingen af kalksten til produktion af landbrugskalk og fritagne biprodukter fra processer, der ikke vedrører granulater, i betragtning 151-158.

(475) BAA hævder, at biprodukter fra industrielle forbrændingsprocesser eller smeltning eller raffinering af metal ikke bør indrømmes fritagelse for granulatafgiften, da miljøpåvirkningen fra stålværker er meget større end miljøpåvirkningen fra granulatudvinding. Det kan være tilfældet. Stålværker er imidlertid en proces, som ikke vedrører granulatafgiften. Fritagelsen for biprodukter fra industrielle forbrændingsprocesser eller smeltning eller raffinering af metal omhandler kun salget af disse som granulater, så de kan erstatte nyudvinding med henblik på anvendelse som granulater.

(476) De modtagne bemærkninger giver følgelig ikke Kommissionen anledning til at ændre sin konklusion i indledningsafgørelsen (betragtning 124).

(477) I forhold til den undtagelse, der gælder for materiale, som hovedsagelig, men ikke udelukkende er biproduktet af en industriel forbrændingsproces eller metalsmeltning/-raffinering, har de britiske myndigheder forklaret, at der i nogle tilfælde skal tilsættes yderligere kemikalier for at stabilisere materialet, så det bliver egnet til anvendelse som granulater.

(478) Kommissionen bemærker, at »inert affald« i artikel 3, stk. 3, i direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/21/EF) ([80]) beskrives som »affald, der ikke undergår signifikante fysiske, kemiske eller biologiske forandringer« og bør følgelig ikke medføre risici for forurening. Det eksempel, der nævnes af de britiske myndigheder (i betragtning 469), og som involverer anvendelse af »Borax«, kunne vedrøre et eksempel på et yderligere kemikalie, der kan øge risikoen for forurening, afhængigt af de anvendte mængder, koncentrationen og de berørte områder (jord, vandmiljø osv.). Anvendelsen af Borax er dog ikke omfattet af anvendelsesområdet for denne afgørelse.

([80]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/21/EF af 15. marts 2006 om håndtering af affald fra udvindingsindustrien og om ændring af direktiv 2004/35/EF — Erklæring vedtaget af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen (EUT L 102 af 11.4.2006, s. 15).

(479) Mineral Products Association har foreslået, at afgiftens størrelse fastsættes i forhold til mængden af afgiftsbelagt materiale i blandingen, når materialer er blandet med materialer, der er pålagt afgiften. Som granulatafgiften er opbygget, er dette allerede tilfældet. Granulatmateriale, der er »blandet med et andet materiale end vand« anses for at være blevet udnyttet kommercielt og er som sådan allerede pålagt afgift (paragraf 19, stk. 1, litra d), i loven).

(480) Kommissionen konkluderer derfor, at fritagelsen efter paragraf 17, stk. 4, litra c), nr. i) og ii), i loven er omfattet af de principper, der ligger til grund for granulatafgiften, og udgør ikke en selektiv fordel.

5.6.6. FRITAGELSE FOR MATERIALE, DER UDELUKKENDE ELLER HOVEDSAGELIG BESTÅR AF LER (PARAGRAF 17, STK. 4, LITRA f))

(481) Med hensyn til ler forklarede de britiske myndigheder inden vedtagelsen af indledningsafgørelsen, at ler i medfør af dets plastiske egenskaber sædvanligvis ikke betragtes som en bjergart. Dette præciseres i fritagelsen og indebærer, at det ikke er påkrævet at identificere og opkræve granulatafgift af sand eller sten, der naturligt forekommer sammen med ler.

(482) Kommissionen bemærkede dog, at ler geologisk er en bjergart, og at det kan anvendes som granulater ([81]). For så vidt som et materiale, der hovedsagelig består af ler, blev udvundet med henblik på anvendelse som granulater, fremgik det ikke klart, hvordan fritagelsen kunne begrundes i de normale beskatningsprincipper, eller i hvilket omfang dette kan anses for en anden situation end afgiftsbelagte materialer i forhold til formålet med granulatafgiften.

(483) Kommissionen har modtaget følgende bemærkninger fra BAA.

5.6.6.1. ***Bemærkninger modtaget af Kommissionen***

a) *Bemærkninger fra BAA modtaget den 15. september 2014*

(484) BAA anfører, at ler kan anvendes som granulater uden kemiske eller fysiske ændringer. De hævder, at ler er omfattet af den definition af granulater, der gives i indledningsafgørelsen. Det kan anvendes til en række formål som granulater, herunder påfyldning. BAA har fremlagt et kapitel fra en bog om anvendelsen af ler inden for byggeri og anlæg. Ler anvendes ifølge BAA også i store mængder af det britiske Highways Agency til vejprojekter. BAA oplyser, at dette er en anvendelse som granulater. Ler er omfattet en af de kategorier af acceptable materialer, der er anført i »Specification for Highway Works in the United Kingdom«. Det kan anvendes som kohæsivt fyldmateriale i vejprojekter. BAA har fremlagt eksempler på stenbrud, der angiveligt udvinder ler, der er egnet til vejprojekter. Ler kan desuden specifikt anvendes som granulater til formål, hvor andre sten ikke er egnede, f.eks. foring og tildækning af deponeringsanlæg og foring af damme og kanaler.

(485) BAA har fremlagt en liste over otte stenbrud, som angiveligt udvinder ler, der er egnet som granulater. Listen er udtrukket fra BGS *Directory of Mines and Quarries 2010*. BAA har videre nævnt to stenbrud, som udvinder ler, der kan bruges til kystsikring, oversvømmelsessikring, anlægsprojekter, tildækning af deponeringsanlæg, foring af damme, fyldmateriale og landindvinding — alt sammen anvendelser som granulater. Det udvundne materiale tilhører også kategorien af kohæsivt materiale, der er egnet til vejprojekter. BAA nævner videre et eksempel, hvor ler fra et stenbrud anvendes til anlæg af en vej.

(486) BAA hævder derfor, at der er adskillige stenbrud, som producerer og sælger ler med henblik på anvendelse som granulater og ikke kun til keramiske processer. Der findes ifølge BAA også en række stenbrud, hvor ler er indlejret i andre materialer. Materiale fra disse stenbrud, der hovedsagelig består af ler, ville være fritaget.

([81]) Se *Glossary of Building and Civil Engineering Terms*, British Standard Institution, Blackwell Scientific Publications, 1993, 630-3006. Se også bevismateriale fremlagt af British Aggregates Association i sit svarskrift til Retten i sag T-210-02: *Construction Raw Materials Policy and Supply Practices in Northwestern Europe — Facts and Figures — England, Scotland and Wales (Great Britain)*, British Geological Survey Commissioned Report CR/02/082N commissioned by the Road and Hydraulic Engineering Institute of the Ministry of Public Works and Water Management of the Netherlands, s. 50.

b) *Bemærkninger fra de britiske myndigheder*

(487) De britiske myndigheder anfører, at ler umiddelbart adskiller sig fra andre typer finkornet sediment ved dets plasticitet og evne til at blive skåret og formet med en kniv eller murske (definition i den geologiske rapport ([82])). Lerets plastiske egenskaber gør det uegnet til anvendelse som granulater til de fleste formål, fordi det udvider sig, når det absorberer vand, og revner, når det udtørrer.

(488) Det meste ler er ifølge de britiske myndigheder blødt og ikke-kornet. Uden kemisk eller fysisk transformation er det kun egnet som påfyldning i forbindelse med jordarbejder, f.eks. foring af deponeringsanlæg og oversvømmelsessikring. Ler anvendes generelt ikke til fyldning af bygningsfundamenter, fordi dets lave styrke, kompressibilitet og tilbøjelighed til at krympe og svulme op med stor sandsynlighed vil få bygningen til at bevæge sig ud over de tilladte grænser, så den revner og styrter sammen. Hårde, kornede granulater foretrækkes til dette formål, fordi de danner et mere stabilt fundament til bygningen. Ubehandlet ler er generelt uegnet til »typisk anvendelse som granulater« (f.eks. fyldning af bygningsfundamenter, betonfremstilling, vejbelægning eller mørtel). Disse anvendelser tegner sig for langt den største del af produktionen i Det Forenede Kongerige. »Typisk anvendelse som granulater« kræver næsten altid et hårdt kornet materiale — sædvanligvis sand, grus og/eller knust sten, f.eks. kalksten, magmatiske bjergarter eller sandsten, eller kornet materiale, der er genbrugt fra nedbrydningsaffald eller vejprojekter. Den eneste situation, hvor ler kan anvendes til en »typisk anvendelse som granulater«, er, når leret er blevet pelleteret og opvarmet til 1 000 °C i en industriel proces, så det danner hårde og lette kugler, der kan anvendes som kornede granulater i beton til specielle formål, dog af mindre omfang. De britiske myndigheder anfører, at de ikke har kunnet finde et stenbrud, hvor det kan siges, at ler udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater.

(489) Lerets egenskaber betyder dog ifølge de britiske myndigheder, at det er egnet til andre anvendelser end som granulater i situationer, hvor leret holdes tørt, og dets uigennemtrængelighed for vand er afgørende. De britiske myndigheder mener ikke, at foring og tildækning af deponeringsanlæg bruger ler som granulater. Det er ikke materialets masse, der kræves, men uigennemtrængelighed for vand og perkolater. Specialanvendelser af ler omfatter foring af deponeringsanlæg, vandløb, søer og damme samt oversvømmelsessikring. Ler, der anvendes til disse formål, anvendes ikke som granulater. Det anvendes ikke som fyldmateriale, når der er brug for hårde og kornede materialer. Ler, der hverken er hårdt eller kornet, anvendes til at etablere en barriere, der er svært gennemtrængelig for væsker.

(490) Som svar på BAA's bemærkning om, at ler kan bruges i forbindelse med vejprojekter, anfører de britiske myndigheder, at Highways Agency har oplyst de britiske myndigheder om anvendelsen af ler. De britiske myndigheder hævder, at ler, der er udgravet fra anlægsstedet for et vejprojekt, på grund af dets permeabilitet kan anvendes til jordarbejde, f.eks. påfyldning og anlæg af volde, hvor det ikke skal transporteres (dvs. ler ikke udvindes specifikt, det er et biprodukt fra vejbyggeriet). Ler kan tilsættes kalk eller cement for at forbedre dets bæreevne. Det kan bruges i drænkanaler, hvor dets permeabilitet er afgørende, eller som påfyldning ved mindre konstruktioner, hvor der ikke kræves stor bæreevne. De britiske myndigheder bemærker, at overskudsler, der udgraves fra vejanlægssteder, kan sendes til deponeringsanlæg som et affaldsmateriale. Virksomheder varmebehandler i nogle tilfælde ler med henblik på at producere letvægtsgranulater til vejbyggeri.

(491) De britiske myndigheder forklarer med citat fra Highways Agency, at materialer til jordarbejder opdeles i kategorierne kornet (klasse 1) og kohæsiv (klasse 2). Kategorierne for kornede materialer er granulater, dvs. materialer, der bruges som stabilt fyld. Kohæsive materialer er ikke granulater, men omfatter materialer med mindre partikelstørrelse, der betyder, at de »hænger sammen«, dvs. de er klæbende og har begrænset permeabilitet for vand.

(492) Ifølge de britiske myndigheder kan ler kun anvendes som et partikelformet materiale, hvis det er varmebehandlet og pelleteret. Det kan dog bruges som et kohæsivt materiale uden varmebehandling. Til disse formål kan ler ikke erstattes af granulatmaterialer, f.eks. knust granit eller kalksten, da de er partikelformede materialer. Ler kan erstattes af pulveriseret brændselsaske (f.eks. fra kulkraftværker), da de også har kohæsive egenskaber.

([82]) Jf. fodnote 64.

(493) I modsætning til ler er grabsten til kystsikring ifølge de britiske myndigheder dannet af granulater. Dette er en bulkmasse, hvor de hårde, partikelformede egenskaber af utilhuggede og uregelmæssige stenstykker danner et stabilt materiale, som beskytter blødere jord mod erosion fra havet. Grabsten til kystsikring er meget forskellige fra ler, der bruges til oversvømmelsessikring. Grabsten modstår erosion forårsaget af vand i stedet for at omgive vandet ved at være uigennemtrængeligt for det. Kravene i specifikationen afhænger af kystområdernes specifikke karakter, men stenmaterialets densitet og slidstyrke er centrale egenskaber.

(494) De britiske myndigheder hævder, at der ikke foreligger klare beviser, herunder i materiale omtalt af Kommissionen og materiale fremlagt af BAA for Retten, for, at ler udvindes med henblik på anvendelse som granulater i Det Forenede Kongerige. Retten tager udtrykkeligt forbehold og anfører »hvis ikke andet dokumenteres« (se præmis 86-91 i Rettens dom i sagen T-210/02 RENV). De britiske myndigheder har undersøgt de oplysninger, som BAA har fremlagt vedrørende stenbrud, der udnytter ler alene med henblik på anvendelse som granulater, og har konkluderet, at det ikke forholder sig således. Disse oplysninger, som er hentet fra fortrolige afgiftsopgørelser, er blevet udleveret til Kommissionen.

(495) De britiske myndigheder har kontaktet et stenbrud, der ifølge BAA anvender ler til vejbyggeri. Stenbruddet forklarede ifølge de britiske myndigheder, at leret anvendes til vejbyggeri som et stabilt og uigennemtrængeligt lag for at hæve vejen op fra det flomniveau, som stengranulater og belægning derefter udlægges på. Leret anvendes ikke som erstatning for stengranulater, da det ville være uegnet uden behandling.

(496) De britiske myndigheder hævder, at det i medfør af lerets materialekarakteristika og værdi er usandsynligt, at ler vil blive udvundet med henblik på anvendelse som granulater.

(497) De britiske myndigheder anfører, at naturligt forekommende ler, jord eller organisk stof ikke har en renhed på 100 %. Da materialerne ler, jord, vegetabilsk eller andet organisk stof blev fastsat som fritaget for granulatafgiften, var der derfor nødvendigt også at medtage materialer, der hovedsagelig består af disse materialer.

5.6.6.2. ***Kommissionens vurdering***

(498) De interesserede parter og de britiske myndigheder er uenige, for så vidt angår anvendelsen af ler som granulater. Kun hvis sådan anvendelse konstateres, er ler i en faktisk og retlig situation, der kan sammenlignes med situationen for afgiftsbelagte materialer.

(499) Ler adskiller sig fra andre materialer ved dets egenskaber, herunder plasticitet, evne til at blive skåret og formet med en kniv eller murske og uigennemtrængelighed, som gør det uegnet som granulater til de fleste formål, fordi det svulmer op, når det absorberer vand, og revner, når det tørrer ud.

(500) BAA hævder, at anvendelse af ler til foring af deponeringsanlæg og oversvømmelsessikring samt som kohæsivt materiale i vejbyggeri udgør anvendelsen som granulater. De britiske myndigheder er dog af den opfattelse, at ler ikke anvendes som granulater i disse tilfælde. Eftersom alle disse anvendelser er baseret på lerets specifikke kvaliteter med hensyn til uigennemtrængelighed og plasticitet og ikke materialets masse, finder Kommissionen, at de britiske myndigheder har ret til at anse ler, der anvendes til foring af deponeringsanlæg og oversvømmelsessikring samt som kohæsivt materiale i vejbyggeri, som ler, der anvendes til andre formål end som granulater.

(501) Kommissionen har anmodet de britiske myndigheder om indsigt i fortrolige afgiftsopgørelser vedrørende de otte lerbrud, som ifølge BAA udvinder ler med henblik på anvendelse som granulater. De oplysninger, som Kommissionen har modtaget fra de britiske myndigheder, viser, at ingen af disse stenbrud udvinder ler med henblik på anvendelse som granulater. Nogle de pågældende var end ikke stenbrud, men deponeringsanlæg.

(502) I overensstemmelse med de modtagne oplysninger bemærker Kommissionen, at ler ikke udvindes med henblik på anvendelse som granulater. Det anvendes ikke som granulater og kan ikke anvendes som granulater, medmindre det gennemgår fysiske transformationer, dvs. det pelleteres og opvarmes til over 1 000 °C i en industriel proces, så det danner hårde og lette kugler.

(503) Kommissionen konkluderer derfor, at ler ikke kan anvendes og ikke udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater, og at ler derfor befinder sig i en anden faktisk og retlig situation end afgiftspligtige materialer i lyset af det normale beskatningsprincip, der ligger til grund for granulatafgiften.

(504) Da ler desuden ikke har en renhed på 100 %, befinder materiale, der hovedsagelig består af ler, sig også i en anden faktisk og retlig situation end afgiftspligtige materialer i lyset af det normale beskatningsprincip, der ligger til grund for granulatafgiften.

5.7. *KONKLUSION MED HENSYN TIL SELEKTIVITET*

(505) På grundlag af ovennævnte konkluderer Kommissionen, at i) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som er udvundet specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer, og ii) restprodukter af skiferler, som er udvundet specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, befinder sig i samme faktiske og retlige situation som afgiftsbelagte granulater i lyset af det normale beskatningsprincip, der ligger til grund for granulatafgiften, og formålet med granulatafgiften, og at fritagelserne for sådanne materialer ikke kan begrundes i granulatafgiftens art og logik. Disse fritagelser er derfor selektive.

(506) Kommissionen konkluderer videre, at de afgiftsfritagelser, -udelukkelser og -lettelser, der er fastsat ved paragraf 17, stk. 3, litra e) og litra f), nr. i) og ii) (bortset fra restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater), paragraf 17, stk. 4, litra a) (bortset fra materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer), paragraf 17, stk. 4, litra c), nr. i) og ii), paragraf 17, stk. 4, litra f) (for så vidt angår ler), paragraf 18, stk. 2, litra b), og paragraf 30, stk. 1, litra b) (for så vidt angår en fritaget fremstillingsproces i henhold til paragraf 18, stk. 2, litra b)) i Finance Act 2001, som ændret ved Finance Act 2002 og Finance Act 2007 vedrører materialer, der ikke befinder sig i samme faktiske og retlige situation som afgiftspligtigt materiale i forhold til formålet med granulatafgiften, og dermed ikke er selektive.

5.8. *FORDEL*

(507) Ved at indrømme fritagelserne for i) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer, og ii) restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, i stedet for at pålægge dem afgift giver Det Forenede Kongerige afkald på ressourcer og friholder modtagerne af disse fritagelser for en afgift, som de normalt skulle betale. Foranstaltningen indebærer derfor en selektiv fordel for modtagerne af fritagelserne for i) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer, og ii) restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater.

5.9. *STATSMIDLER OG TILREGNELSE TIL STATEN*

(508) Foranstaltningen er finansieret af statsmidler, da staten giver afkald på ressourcer. Foranstaltningen kan tilregnes staten, eftersom den blev fastsat ved lov.

5.10. *FORDREJNING AF KONKURRENCEN OG PÅVIRKNING AF SAMHANDELEN*

(509) Der pågår handel mellem medlemsstaterne i granulatsektoren, og producenter af de fritagne granulater konkurrerer med andre granulatproducenter. Kommissionen har også modtaget omfattende bemærkninger med hensyn til den fordrejning af konkurrencen, der er forårsaget af fritagelserne for granulatafgiften. Det Forenede Kongerige har desuden en naturlig landegrænse til Irland, og handelen med granulater på tværs af denne grænse er omfattende ([83]).

(510) Fritagelserne for i) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer, og ii) restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, kan derfor fordreje konkurrencen og kan have en indvirkning på samhandelen i EU.

([83]) Se Kommissionens afgørelse i SA.18859 Fritagelse for afgift på granulater i Nordirland (ex N 2/04), http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/241379/241379_1594138_163_2.pdf.

5.11. *KONKLUSION VEDRØRENDE FOREKOMSTEN AF STATSSTØTTE*

(511) Kommissionen konkluderer, at fritagelserne for granulatafgiften for i) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer, og ii) restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, udgør statsstøtte.

(512) Kommissionen konkluderer, at de afgiftsfritagelser, -udelukkelser og -lettelser, der er fastsat ved paragraf 17, stk. 3, litra e) og litra f), nr. i) og ii) (bortset fra restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater), paragraf 17, stk. 4, litra a) (bortset fra materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer), paragraf 17, stk. 4, litra c), nr. i) og ii), paragraf 17, stk. 4, litra f) (for så vidt angår ler), paragraf 18, stk. 2, litra b), og paragraf 30, stk. 1, litra b) (for så vidt angår en fritaget fremstillingsproces i henhold til paragraf 18, stk. 2, litra b)) i Finance Act 2001, som ændret ved Finance Act 2002 og Finance Act 2007, ikke udgør statsstøtte.

6. **STØTTENS LOVLIGHED**

(513) Selv om granulatafgiften blev anmeldt af de britiske myndigheder, inden den trådte i kraft, overholdt Det Forenede Kongerige ikke standstill-forpligtelsen i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF, da granulatafgiften trådte i kraft den 1. april 2002, inden Kommissionen vedtog en beslutning om ikke at rejse indsigelser den 24. april 2002. Kommissionens beslutning blev anfægtet inden for søgsmålsfristen og i sidste ende annulleret af Retten den 7. marts 2012 (T-210/02 RENV). Denne beslutning skal derfor anses for ugyldig for enhver siden dens vedtagelse. Da annulleringen af Kommissionens beslutning med tilbagevirkende kraft satte en stopper for anvendelsen af princippet om formodning om, at retsakter er lovlige, må gennemførelsen af pågældende støtteordning siden den 1. april 2002 betragtes som ulovlig ([84]). Det følger af retspraksis, at støttemodtagerne ikke kan have haft grund til at nære nogen berettiget forventning med hensyn til lovligheden af støtten, eftersom Kommissionens beslutning om ikke at rejse indsigelser mod foranstaltningen var blevet anfægtet ved Retten inden for søgsmålsfristen ([85]).

7. **UNDERSØGELSE AF STØTTENS FORENELIGHED**

7.1. *RETSGRUNDLAG*

(514) Som følge af granulatafgiftens miljømæssige formål undersøgte Kommissionen i indledningsafgørelsen foreneligheden af fritagelser og lempelser for granulatafgiften med det indre marked i overensstemmelse med artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF og i lyset af EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse.

(515) Som nævnt i betragtning 513 ovenfor er resultatet af annullationen af Kommissionens afgørelse, at støtten må anses for ulovlig. I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte ([86]), afsnit 82 i miljørammebestemmelserne fra 2001 og afsnit 205 i miljøretningslinjerne fra 2008 vurderede Kommissionen foreneligheden af afgiftsfritagelserne og -lempelserne efter miljørammebestemmelserne fra 2001, for så vidt som de blev indrømmet i perioden fra den 1. april 2002 til den 31. marts 2008, og efter miljøretningslinjerne fra 2008, for så vidt som de blev indrømmet i perioden fra den 2. april 2008 til den 31. marts 2014, datoen for suspension af fritagelserne.

(516) Kommissionen har modtaget bemærkninger fra BAA og argumentation fra de britiske myndigheder vedrørende foreneligheden af fritagelserne for granulatafgiften. Kommissionen fremlægger og behandler kun bemærkninger vedrørende fritagelserne for granulatafgiften for skiferler og produkter, der hovedsagelig består af skiferler, når de anvendes som granulater, og restprodukter af skiferler, når de udvindes sammen med skiferler, der anvendes som granulater.

(517) Det bør nævnes, at både bemærkningerne fra BAA og argumentationen fra de britiske myndigheder primært vedrører alle eller nogle af de fritagelser, som Kommissionen rejste tvivl om i indledningsafgørelsen. Der er enkelte specifikke argumenter, der alene vedrører skiferler.

([84]) Se sag C-199/06 CELF, Sml. 2008 I, s. 469, præmis 61 og 64.
([85]) Se sag C-199/06 CELF, Sml. 2008 I, s. 469, præmis 63 og præmis 66-68.
([86]) Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte (EFT C 119 af 22.5.2002, s. 22).

(518) Bemærkningerne fra de britiske myndigheder er desuden baseret på den antagelse, at skiferler ikke udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, og de har ikke anført begrundelser for forenelighed specifikt for det tilfælde, at Kommissionen fandt, at der er tilfælde, hvor skiferler udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater.

7.1.1. BEMÆRKNINGER MODTAGET AF KOMMISSIONEN

a) *Bemærkninger fra BAA modtaget den 17. januar 2014*

(519) BAA er af den opfattelse, at afgiftsfritagelser, -udelukkelser og -lettelser vedrørende granulatafgiften ikke kan anses for forenelige med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF og miljøretningslinjerne, og indgiver omfattende bemærkninger i denne henseende. De hævder, at anvendelsen af disse fritagelser undergraver det miljømæssige formål med granulatafgiften, nemlig at vende efterspørgslen hen imod alternative kilder til granulater.

(520) De britiske myndigheder hævder, at ingen af de undersøgte fritagelser vedrører materiale, der udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater. De hæver, at de fritagelser, som Kommissionen udtrykte tvivl om i indledningsafgørelsen, kun gælder for materialer, der utilsigtet og uundgåeligt frembringes under udvinding af andre materialer end granulater. De britiske myndigheder oplyser, at de ikke har fundet bevis for, at fritagne materialer udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater.

(521) Efter de britiske myndigheders opfattelse er anvendelsen af utilsigtet biprodukt eller affald som granulater en bedre løsning for miljøet end udvinding af flere granulater. De hævder, at fritagelserne ikke udgør statsstøtte. Hver af de undersøgte fritagelser fører til en forbedring af miljøbeskyttelsen på mindst én af følgende to måder:

i) fritagelsen hjælper med at vende efterspørgslen væk fra yderligere udvikling af granulater, og/eller

ii) fritagelsen hjælper med at reducere akkumuleringen af affald.

(522) Det Forenede Kongerige hævder, at — hvis en af de undersøgte fritagelser indebærer statsstøtte — denne støtte under alle omstændigheder er forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), herunder i lyset af miljørammebestemmelserne fra 2001 og miljøretningslinjerne fra 2008 og/eller på grundlag af den direkte anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra b) eller c), i TEUF.

(523) De britiske myndigheder anfører, at fritagelserne for granulatafgiften ligger uden for anvendelsesområdet for statsstøtteretningslinjerne, og at deres forenelighed bør vurderes direkte i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b) eller c), i TEUF. De britiske myndigheder henviser til statsstøttesag N 629/2008 vedrørende Det Forenede Kongeriges CRC-ordning. Kommissionen fandt, at retningslinjerne ikke fandt anvendelse, og gennemførte en vurdering direkte efter traktaten, eftersom den pågældende ordning og dens foranstaltningerne var udformet med det formål at beskytte miljøet via en omfordeling af ressourcer til fordel for de virksomheder, der yder den bedste miljøbeskyttelse.

(524) De britiske myndigheder hævder, at miljøretningslinjerne fra 2008 i kapitlet vedrørende afgiftsfritagelser omhandler situationer, hvor en virksomhed er fritaget for miljøafgiftens anvendelsesområde på grund af: a) bekymringer over afgiftens virkning på visse virksomheders konkurrenceevne, b) andre økonomiske hensyn og c) medlemsstatens manglende mulighed for at indføre afgiften ved en højere stats uden at indrømme fritagelser til visse virksomheder. De anfører, at retningslinjerne har til formål at sikre, at fritagelser for miljøafgifter i det mindste indirekte bidrager til det miljømæssige formål med den afgift, der skal indføres, og at fritagelserne ikke undergraver det generelle miljømæssige formål.

(525) De britiske myndigheder oplyser, at formålet med granulatafgiften som helhed er at beskytte miljøet, og at fritagelserne for anvendelsesområdet for granulatafgiften er udformet netop for at opfylde det dobbelte formål om at: a) vende efterspørgslen fra nyudvundne granulater til affald og andre biprodukter og b) reducere akkumuleringen af affaldsbjerge. Fritagelserne bidrager derfor til og sikrer, at formålet med granulatafgiften opfyldes. De udgør et af de centrale tiltag, der skal sikre, at det miljømæssige formål med granulatafgiften opfyldes. De britiske myndigheder anfører følgelig, at hverken miljørammebestemmelserne fra 2001 eller miljøretningslinjerne fra 2008 finder anvendelse på foranstaltningen.

(526) Med direkte henvisning til artikel 107, stk. 3, i TEUF hævder Det Forenede Kongerige, at formålet med enhver støtte, der følger af de undersøgte fritagelser, kan kategoriseres som enten: i) støtte til fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse, dvs. beskyttelsen af miljøet (artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF), eller ii) støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse (artikel 107, stk. 3, litra c)).

(527) De britiske myndigheder hævder, at fritagelserne er et nødvendigt og forholdsmæssigt middel til at opnå det miljømæssige formål med granulatafgiften, og støtte, der følger af fritagelserne, ville føre til meget begrænset eller ingen fordrejning af konkurrencen. Fritagelserne ændrer derfor ikke samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

(528) Kommissionen vil vurdere foranstaltningen efter miljørammebestemmelserne fra 2001 og miljøretningslinjerne fra 2008 og foretage en alternativ vurdering direkte efter artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Som det forklares i det følgende, finder Kommissionen, at artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF ikke finder anvendelse på den omhandlede foranstaltning.

7.2. *VURDERING EFTER MILJØRAMMEBESTEMMELSERNE FRA 2001*

(529) I punkt 47 i miljørammebestemmelserne fra 2001 anføres følgende: »Når medlemsstaterne 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. Den slags undtagelser udgør generelt driftsstøtte efter EF-traktatens artikel 87. Ved vurderingen af sådanne foranstaltninger skal det undersøges, om afgiften er indført ved en EF-beslutning eller ved en selvstændig beslutning truffet af medlemsstaten.«

(530) I punkt 48 anføres følgende: »Hvis afgiften er indført ved medlemsstatens egen 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.«

(531) I denne forbindelse bemærkede Kommissionen i betragtning 149 til indledningsafgørelsen, at granulatafgiften er en afgift, der opkræves af udvindingen af granulater med henblik på miljøbeskyttelse. Kommissionen bemærkede videre, at granulatafgiften er indført efter de britiske myndigheders selvstændige beslutning.

(532) Klageren havde ([87]) hævdet, at nogle af fritagelserne var blevet indrømmet af hensyn til den internationale konkurrenceevne for producenter af fritagne materialer. Dette ville betyde, at visse virksomheder kan have problemer med hurtigt at tilpasse sig den nye afgiftsbyrde. I så fald kan fritagelserne for granulatafgiften vurderes efter punkt 47 og 48 i miljørammebestemmelserne fra 2001.

(533) Da indledningsafgørelsen blev vedtaget, havde de britiske myndigheder ikke fremlagt begrundelser vedrørende foreneligheden af foranstaltningen, og Kommissionen havde ikke tilstrækkeligt grundlag til at konkludere, om betingelserne i punkt 47 og 48 i miljørammebestemmelserne fra 2001 var opfyldt. Kommissionen havde heller ikke tilstrækkeligt grundlag til at konkludere, om fritagelserne kunne anses for forenelige med det indre marked efter andre bestemmelser end punkt 47 og 48 i miljørammebestemmelserne fra 2001.

(534) BAA hævder, at fritagelserne for granulatafgiften ikke kan anses for forenelige i henhold til miljørammebestemmelserne fra 2001. Fritagelserne for skiferler, skifer og ler yder ifølge BAA ikke et væsentligt bidrag til beskyttelsen af miljøet (punkt 50 og punkt 51, nr. 2, litra a)). Fritagelserne undergraver i kraft af deres art de generelle formål og har ikke en mærkbar miljøvirkning.

(535) BAA anfører, at fritagelserne for skiferler, skifer og ler ikke udgør midlertidige fritagelser, der kan begrundes i henhold til punkt 47 og 48. De hævder, at granulatafgiften har til formål at gøre et materiale, som f.eks. skiferler, der udvindes med henblik på anvendelse som granulater, konkurrencedygtigt.

([87]) Betragtning 150 til indledningsafgørelsen.

(536) BAA hævder, at fritagelserne ikke udgør driftsstøtte, der kan være tilladt efter punkt 51. Der er ikke indgået aftaler, hvorefter de modtagende virksomheder forpligter sig til at opfylde miljøformålene i perioderne for fritagelserne. Den alternative betingelse i punkt 51, nr. 1, litra b), er ifølge BAA ikke blevet opfyldt, da virksomheder, der er berettigede til reduktionen, ikke har betalt en væsentlig andel af granulatafgiften.

(537) De britiske myndigheder hævder, at produktionsomkostningerne for virksomheder inden for bestemte markedssektorer ville stige, hvis granulatafgiften blev pålagt de fritagne materialer, og at denne stigning ikke kunne overføres til kunderne. Dette ville føre til et markant fald i den mængde affald og biprodukter, der sælges med henblik på anvendelse som granulater, og en tilsvarende stigning i nyudvindingen af granulater.

(538) De britiske myndigheder hævder, at granulatafgiftens miljømål ville blive undergravet, hvis de fritagne materialer blev pålagt afgift, da granulatafgiften ikke længere ville medvirke til at vende efterspørgslen til uundgåeligt affald og biprodukter, der frembringes ved udvindingen af disse materialer.

7.2.1. KOMMISSIONENS VURDERING

(539) De britiske myndigheder henviser alene til punkt 47 og 48 i miljørammebestemmelserne fra 2001 i deres begrundelse af foreneligheden af de omtvistede foranstaltninger.

(540) De hævder tilsyneladende, at stenbrud, der udnytter de fritagne granulater, vil blive udsat for alvorlige problemer som følge af afgiftsbyrden, som gengivet i betragtning 537 ovenfor.

(541) Kommissionen bemærker dog, at miljørammebestemmelserne fra 2001 kun tillader midlertidige fritagelser for at give virksomheder mulighed for at tilpasse sig den nye situation, hvilket ikke er tilfældet for fritagelserne under granulatafgiften. Disse fritagelser er ikke tidsmæssigt begrænset og har allerede været anvendt i 12 år. Anvendelsen af fritagelserne er midlertidigt suspenderet som følge af Kommissionens formelle undersøgelsesprocedure. I suspensionsbestemmelserne anføres det dog udtrykkeligt, at alle fritagelser vil blive genindført, når Kommissionens undersøgelse er afsluttet, hvis resultaterne er positive.

(542) Kommissionen konkluderer derfor, at fritagelserne for granulatafgiften for skiferler og produkter, der hovedsagelig består af skiferler, når de anvendes som granulater, og restprodukter af skiferler, når de udvindes sammen med skiferler, der anvendes som granulater, ikke kan erklæres for forenelige med det indre marked på grundlag af punkt 47 og 48 i miljørammebestemmelserne fra 2001.

(543) Kommissionen bemærker videre, at foreneligheden af granulatafgiften ikke kan fastsættes på grundlag af andre bestemmelser i miljørammebestemmelserne fra 2001, da skiferlerproducenter ikke betaler en betydelig del af afgiften (punkt 51, nr. 1, litra b)), og der ikke er indgået aftaler mellem de britiske myndigheder og producenterne af skiferler (punkt 51, nr. 1, litra a)).

(544) På grundlag af ovennævnte konkluderer Kommissionen, at fritagelserne for granulatafgiften for i) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer, og ii) restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, ikke kan anses for forenelige med det indre marked på grundlag af miljørammebestemmelserne fra 2001.

7.3. *VURDERING EFTER MILJØRETNINGSLINJERNE FRA 2008*

(545) Som følge af granulatafgiftens miljømæssige formål undersøgte Kommissionen i indledningsafgørelsen også afgiftsfritagelserne og -udelukkelserne i henhold til kapitel 4 i miljøretningslinjerne fra 2008, som vedrører driftsstøtte i form af lempelser af miljøafgifter.

(546) Miljøafgifter defineres i punkt 70, nr. 14, i miljøretningslinjerne fra 2008 som »en afgift, hvis afgiftsgrundlag har en klar negativ miljøpåvirkning, eller som søger at afgiftsbelægge visse former for virksomhed, varer og tjenesteydelser, således at miljøomkostningerne kan indregnes i deres pris, og/eller således at producenter og forbrugere kanaliseres mod former for virksomhed, der i højere grad respekterer miljøet«.

(547) Kommissionen anerkendte, at det ikke anfægtes, at udvindingen af granulater har en negativ indvirkning på miljøet, navnlig i form af skader på biodiversiteten, støv, støj og visuelle gener. Dette underbygges yderligere af de undersøgelser, som de britiske myndigheder havde iværksat, og som er omhandlet i betragtning 17 til indledningsafgørelsen. Granulatafgiften udgør således en miljøafgift i den forstand, der er fastsat i punkt 70, nr. 14, i miljøretningslinjerne fra 2008, og afgiftsfritagelserne kunne vurderes efter kapitel 4 i miljøretningslinjerne fra 2008, for så vidt som de var gældende den 2. april 2008.

7.3.1. MILJØFORDEL

(548) Punkt 151 i miljøretningslinjerne fra 2008 fastsætter, at støtte i form af lempelser af 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 undergraver det overordnede formål. Som forklaret i punkt 57 i miljøretningslinjerne fra 2008 er lempelser af miljøafgifter for visse sektorer eller kategorier af virksomheder tilladt i henhold til kapitel 4 i miljøretningslinjerne fra 2008, hvis de gør det muligt at indføre højere afgifter for andre virksomheder, hvilket samlet forbedrer internaliseringen af omkostninger, og at indføre flere incitamenter til at forbedre miljøbeskyttelsen. Kommissionen fandt, at en sådan støtte kan være nødvendig for indirekte at takle negative eksternaliteter ved at lette indførelsen eller opretholdelsen af relativt høje nationale miljøafgifter.

(549) Kommissionen fandt i dette tilfælde, at muligheden for at indrømme fritagelser for visse materialer kunne have givet Det Forenede Kongerige mulighed for at indføre granulatafgiften.

(550) BAA hævder, at fritagelserne ikke opfylder de kriterier, der er fastsat i miljøretningslinjerne fra 2008, og ikke kan anses for forenelige på dette grundlag.

(551) BAA hævder, at fritagelserne ikke bidrager til en forbedring af miljøbeskyttelsen og faktisk undergraver det generelle formål med afgiften (punkt 151 i miljøretningslinjerne fra 2008).

(552) BAA henviser til et stenbrud, der er opført i *Cornish Building Stone and Slate Guide* 2007 som et skifer- og skiferlerbrud, der producerer sten til stenmure, for at illustrere, at stenbrud fritages, blot fordi de producerer skiferler og skifer, hvilket undergraver formålet med afgiften, da det skaber endnu større efterspørgsel i bygge- og anlægssektoren efter sådanne materialer. BAA oplyser, at de har kendskab ([88]) til en række tilfælde, hvor virksomheder har åbnet skifer- og skiferlerbrud blot som følge af granulatafgiften og for at opnå de fordele, der følger af fritagelserne. Stenbrud, der er pålagt granulatafgiften, har oplevet en betydelig nedgang i deres salg af biprodukter eller affald af lav værdi, f.eks. stabilgrus og småskærver. Lagrene af disse materialer er vokset med mere end 500 %. Det viser ifølge BAA, at granulatafgiften på ingen måde har opfyldt sit miljømål, da nogle bjerge er udskiftet med andre.

(553) BAA nævner eksempler på kalkbrud, hvis primære produkt er afgiftsfritaget landbrugskalk, og som har akkumuleret så store bjerge af affald og usolgte biprodukter, at det hæmmer produktionen af landbrugskalk, selv om efterspørgslen er vokset.

(554) BAA hævder, at punkt 158, litra b) og c), i miljøretningslinjerne fra 2008 har til formål at forhindre, at virksomheder stilles ringere i konkurrencen, fordi det pålægges en afgift, som deres direkte konkurrenter ikke pålægges. I dette tilfælde er det dog ifølge BAA klart, at konkurrenterne til de producenter, der begunstiges af fritagelsen, faktisk er pålagt afgift og ikke kan sælge deres produkter som følge af de ulemper, som fritagelserne for granulatafgiften medfører.

(555) BAA hævder, at fritagelsen for skiferler ikke er nødvendig og forholdsmæssig (punkt 155-159). BAA har gjort gældende, at fritagelserne for skifer, ler og skiferler ikke er baseret på objektive kriterier, og at virksomheder, der producerer de samme produkter, behandles med stor forskel på grundlag af geologien i deres områder. Ingen af kriterierne for proportionalitet er opfyldt, og fritagelserne har været gældende i en periode på mere end ti år.

([88]) Der er ikke fremlagt beviser.

(556) BAA har fremsendt et separat brev til Kommissionen fra et stenbrud vedrørende virkningerne af granulatafgiften for deres salg af produkter af lav værdi (sekundære granulater), dvs. bundsikringsgrus, stabilgrus, usorteret stenfyld og småskærver, som er faldet med to tredjedele.

(557) BAA har forelagt Kommissionen en undersøgelse af virkningerne på granulatproduktion siden indførelsen af granulatafgiften i 2002 udarbejdet af BDS Marketing Research Ltd i februar 2014 for BAA.

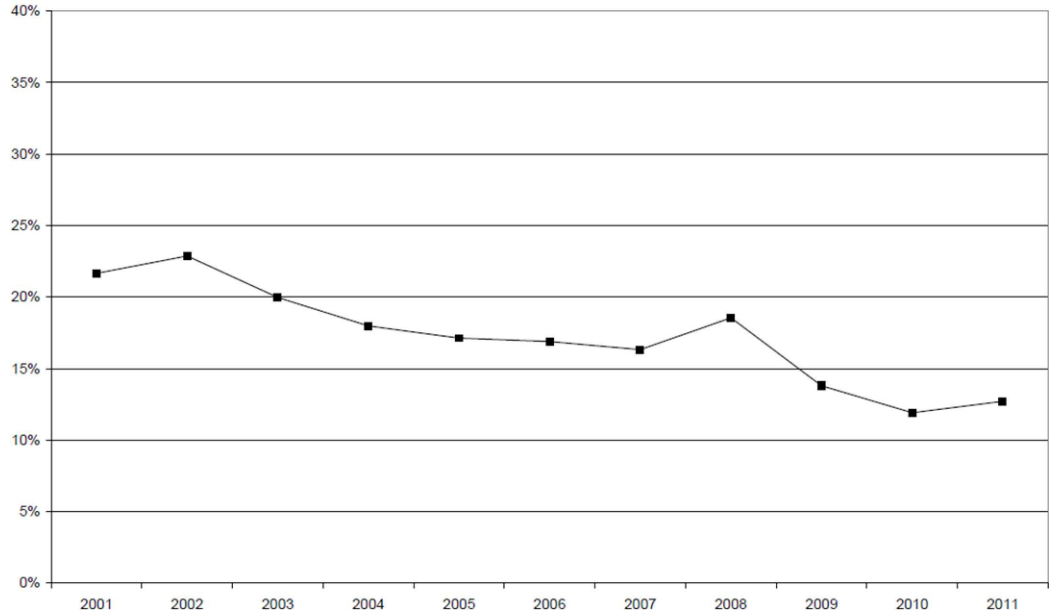
(558) Resultaterne af undersøgelsen er følgende:

(559) En granulatafgift på 2 GBP pr. ton kan repræsentere halvdelen eller en tredjedel af den samlede pris, som kunden skal betale for granulater af lav værdi.

(560) I undersøgelsen konkluderes det, at den primære virkning af granulatafgiften har været en stigning i anvendelsen af fritagne granulater (primære og biprodukter) på bekostning af afgiftsbelagte biprodukter fra afgiftsbelagte materialer af høj værdi. Det har været vanskeligt — ofte umuligt — for stenbrudsvirksomheder at afsætte disse resterende materialer af lav værdi. Stenbruddene har derfor været nødt til at deponere disse materialer. Nettoændringen har følgelig været en øget anvendelse af afgiftsfritagne granulater (primære og biprodukter) på bekostning af afgiftsbelagte biproduktgranulater, der tidligere blev solgt, men som nu er et affaldsmateriale. Et affaldsmateriale er blot blevet erstattet af et andet affaldsmateriale. Dette har i nogle tilfælde omfattet nedkuling af reserver af god kvalitet.

(561) I rapporten anføres det, at salget af primære granulater af høj værdi siden 2001 er faldet med 24,9 % som følge af den økonomiske krise. Salget af afgiftsbelagte biproduktgranulater er faldet med 60 %, svarende til 31,5 mio. ton, siden indførelsen af granulatafgiften i 2002. Salget af afgiftsbelagte biprodukter udgjorde i 2001 i alt 52 190 og i 2011 i alt 20 648. Salget af afgiftsbelagte primære granulater af høj værdi faldt fra 188 843 i 2001 til 141 754 i 2011. Faldet i salget er også gengivet i en graf:

Fordeling af det samlede salg af afgiftsbelagte biprodukter siden 2001



(562) Der er vedlagt tre detaljerede grafer, som illustrerer udviklingen i salget af afgiftsbelagte biprodukter i følgende kategorier: sten, sandsten, kalksten og sand og grus. For så vidt angår sand og grus, har salget tilsyneladende været konstant med et let stigning i den senere tid, mens salget af de tre førstnævnte materialer tilsyneladende er faldet.

(563) De solgte mængder af fritagne granulater er tilsyneladende steget fra under 5 mio. ton til næsten 30 mio. ton siden indførelsen af granulatafgiften. Disse tal omfatter ikke stenbrud, der kun producerer fritagne granulater, da de ikke skal oplyse salgstal. I henhold til undersøgelsen ville den samlede stigning i de fritagne mængder være

endnu højere end den seksdobbelte stigning, der fremgår af tallene. Undersøgelsen viser, at salget af fritagne granulater er steget støt for hvert år. Det konkluderes i undersøgelsen, at et stigende antal stenbrud indrømmes fuld eller delvis fritagelse, således at afgiftspligtigt salg omdannes til fritaget salg.

(564) Efterspørgslen efter genbrugsgranulater er kun steget svagt siden indførelsen af granulatafgiften i 2002. Det var indførelsen af deponeringsafgiften i 1996, der førte til øget efterspørgsel efter genbrugsgranulater. Ifølge BDS er pladsen for afgiftsbelagte granulater af lav værdi blevet overtaget af granulater af lav værdi, der er fritaget for afgift, som det fremgår af tabellen nedenfor:

BDS's skøn over markedet for granulater og lav værdi, fordelt på granulattyper

	2001		2012		Ændring (%)
	Mio. ton	%	Mio. ton	%	
Stenbrud (kun afgiftsbelagte materialer af lav værdi)	52,2	51,1	19	19,8	(63,6)
Genbrugte granulater	45	44,0	47	49,0	4,4
Fritagne granulater	5	4,9	30	31,2	500,0
I alt	102,2	100,0	96	100,0	(6,1)

(565) Hvis det vurderes, at fritagelserne indebærer statsstøtte, er de ifølge Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med miljøretningslinjerne fra 2008, fordi de:

i) i det mindste indirekte bidrager til at forbedre miljøbeskyttelsesniveauet

ii) har givet Det Forenede Kongerige mulighed for at indføre granulatafgiften, da fritagelserne gjorde det muligt at indføre højere afgifter for andre virksomheder med aktiviteter inden for produktion af granulater, hvilket skaber yderligere incitament til at opnå granulatafgiftens miljømål og samlet forbedrer internaliseringen af omkostninger.

(566) Via fritagelserne har granulatafgiften ifølge de britiske myndigheder til formål at stimulere anvendelsen af genbrugsmaterialer eller biprodukter (der opstår under en proces, der ikke har til formål at producere granulater) for derved at reducere efterspørgslen efter udyrkede granulater og samtidig reducere den miljøbelastning, der er forbundet med granulatudvinding.

(567) Hver af de undersøgte fritagelser fører ifølge de britiske myndigheder til en forbedring af miljøbeskyttelsen på mindst én af følgende to måder: i) fritagelsen hjælper med at vende efterspørgslen væk fra yderligere udvikling af granulater, og/eller ii) fritagelsen hjælper med at reducere akkumuleringen af affald.

(568) Fritagelsen for skiferler opfylder de kriterier, der er fastsat i kapitel 4 i miljøretningslinjerne fra 2008. Skiferler kan anvendes som granulater i nogle tilfælde, men dets fysiske sammensætning og de pladeformer, det danner, gør det uegnet til mere krævende anvendelser. Eftersom der ikke er kendte tilfælde, hvor skiferler udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, frembringes det ifølge de britiske myndigheder kun som et uundgåeligt biprodukt. Anvendelsen af skiferler reducerer efterspørgslen efter nyudvundne granulater, og dets fritagelse for granulatafgiften reducerer derfor den miljøskade, der er forbundet med udvinding af granulater. Dets fritagelse for afgiften hjælper også med at reducere akkumuleringen af affaldsbjerge og reducerer de visuelle gener i den forbindelse.

(569) Med hensyn til restprodukter af udvinding af skiferler hævder de britiske myndigheder, at fritagelsen — ved at tilskynde til anvendelsen af restprodukter, der frembringes utilsigtet og uundgåeligt — vender efterspørgslen fra udvundne granulater og dermed reducerer den dermed forbundne miljøbelastning.

(570) Selv om Kommissionen finder det godtgjort, at visse af de fritagne materialer udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater, vil disse materialers fritagelse ifølge de britiske myndigheder stadig bidrage direkte til opfyldelsen af granulatafgiftens miljømål. Hvis det dokumenteres, at fritagne materialer rent faktisk udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater, ville det ifølge dem højst være i meget lille målestok på et meget begrænset antal stenbrud. Hvis en meget begrænset mængde fritagne materialer blev udvundet specifikt med henblik på anvendelse som granulater, ville det ifølge de britiske myndigheder ikke ændre den kendsgerning, at der foreligger en objektiv begrundelse for at fritage de pågældende materialer. Begrundelsen ville være: a) materialer udvindes normalt ikke med henblik på anvendelse som granulater, og b) udvindingen af disse materialer frembringer en stor mængde uundgåelige biprodukt og affaldsmaterialer, der kan bruges som granulater, når de rigtige kommercielle incitamenter er til stede.

(571) Selv om et lille antal stenbrud udvinder fritagne materialer specifikt med henblik på anvendelse som granulater, er fritagelserne ifølge de britiske myndigheder stadig begrundede, hvis de gør det muligt at indføre højere afgifter for andre virksomheder, hvilket samlet forbedrer internaliseringen af omkostninger, og at indføre flere incitamenter til at opfylde granulatafgiftens miljømål.

(572) De britiske myndigheder fremlagde argumentation i denne retning vedrørende skiferler i mineaffald.

7.3.1.1. ***Kommissionens vurdering***

(573) Kommissionen har allerede fastlagt, at granulatafgiften er en afgift, der forfølger et miljømål.

(574) En generel fritagelse for skiferler underminerer dog tilsyneladende det miljømæssige formål med granulatafgiften, da det kan tilskynde til udvindingen af skiferler og restprodukter af skiferler, som Retten også har fastslået ([89]).

(575) Skiferler er et materiale, der kan anvendes som granulater, om end kun i begrænsede situationer og som granulater af lav kvalitet. Det anvendes som granulater og udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater, som det fremgår af de interesserede parters bemærkninger og dokumentation modtaget af Kommissionen. Skiferler, der er udvundet specifikt med henblik på anvendelse som granulater, er faktisk nyudvundet materiale, og en fritagelse tilskynder blot til yderligere udvinding.

(576) Eftersom Kommissionen har konstateret tilfælde, hvor skiferler udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, vil en generel fritagelse for skiferler kun gøre dets udvinding endnu mere konkurrencedygtig og vil tilskynde til yderligere udvinding.

(577) På nuværende tidspunkt er skiferler desuden undtaget, når det udvindes som et biprodukt af materiale, der er afgiftsbelagt (f.eks. sandsten, sandsten og kalksten). Kommissionen har i betragtning 365 ovenfor bemærket, at der ved fritagelsen skelnes mellem skiferler og andre afgiftsbelagte materialer, f.eks. andre biprodukter fra den primære udvinding af sandsten, sandsten og kalksten. Kommissionen har også overvejet, om sådan afgiftsdifferentiering er begrundet i granulatafgiftens formål. Kommissionen har ikke modtaget dokumentation fra de britiske myndigheder eller fra de interesserede parter, som godtgør, at denne fritagelse bidrager til opfyldelsen af granulatafgiftens formål, som er at reducere nyudvindingen af materiale til anvendelse som granulater.

(578) Fritagelsen hjælper desuden ikke med til at reducere akkumuleringen af affald generelt, da den blot erstatter akkumuleringen af bjerge af skiferler med akkumuleringen af bjerge af afgiftsbelagte granulater av lav kvalitet, som ikke længere kan afsættes.

(579) De britiske myndigheder hævder, at fritagelsen for skiferler gjorde det muligt at indføre højere afgifter for andre virksomheder. De har dog ikke givet nogen begrundelse for denne påstand, som sætter Kommissionen i stand til at se nogen berettigelse i denne påstand. Den eneste argumentation, som de britiske myndigheder har fremsat i denne forbindelse, vedrører mineaffald, hvis fritagelse ifølge Kommissionens tidligere vurdering ikke indebærer statsstøtte.

(580) Selv om Kommissionen fandt det godtgjort, at skiferler udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse, ville fritagelsen ifølge de britiske myndigheder stadig medvirke til at opfylde et miljømål som følge af den begrænsede mængde specifik udvinding. Kommissionen har dog vurderet, at kun fritagelserne for granulatafgiften for i) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af

([89]) Jf. fodnote 77.

andre afgiftsbelagte materialer, og ii) restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, udgør statsstøtte. Kommissionen tager i sin vurdering allerede særligt hensyn til skiferler, for så vidt angår specifik udvinding heraf med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, og tager ikke hensyn til den store mængde skiferler og uundgåelige restprodukter af skiferler, når det ikke udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater. De britiske myndigheders begrundelse vedrørende den begrænsede udnyttelse som granulater kan ikke lægges til grund for en samlet vurdering af alt skiferler og alle restprodukter af skiferler.

(581) I overensstemmelse med Rettens afgørelse ([90]) er der ikke længere sikkerhed for, at fritagelsen ikke fører til yderligere nyudvinding af det fritagne materiale når stenbrud udvinder skiferler specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater.

(582) Kommissionen konkluderer følgelig, at en generel fritagelse for skiferler og restprodukter af skiferler undergraver det generelle miljømæssige formål med granulatafgiften, da den kan tilskynde til nyudvinding af sådanne materialer.

7.3.2. PROPORTIONALITET

(583) Afgifter på granulater er ikke harmoniseret på EU-plan, og Kommissionen har derfor analyseret proportionaliteten af den foreslåede foranstaltning på grundlag af afsnit 159 i miljøretningslinjerne fra 2008.

(584) Med hensyn til proportionalitet skal hver modtager af en reduktion eller fritagelse i henhold til punkt 159 i miljøretningslinjerne fra 2008 opfylde et af følgende kriterier:

a) 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. De støttemodtagere, der bruger den bedste teknik, kan 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.

b) Støttemodtagerne betaler mindst 20 % af den nationale afgift, medmindre en lavere sats kan begrundes.

c) Støttemodtagerne kan indgå aftaler med medlemsstaterne, hvorved de forpligter sig til at nå miljøbeskyttelsesmål, der har samme virkning, som ville være opnået under litra a) eller b) ovenfor, eller hvis EU's minimumsatser blev anvendt.

(585) Selv om fritagelserne ikke sikrer, at støttemodtagerne betaler mindst 20 % af den nationale afgift, kan en generel fritagelse ifølge de britiske myndigheder begrundes i den begrænsede fordrejning af konkurrencen.

(586) De fritagne materialer, der er omfattet af undersøgelsen, udgør ifølge de britiske myndigheder — også sammenlagt — kun en meget lille andel af granulatmarkedet i Det Forenede Kongerige. På grundlag af data fra Office for National Statistics, Department for Local Communities and Government og Department for Business, Innovation and Skills oplyser de britiske myndigheder, at ud af den samlede mængde på 205 mio. ton granulater, der hvert år sælges i Storbritannien, udledes kun 6 mio. ton af materialer, der er genstand for Kommissionens undersøgelse. Af denne mængde udledes 3 mio. ton af affald fra udvindingen af kaolin og plastisk ler. Ifølge Mineral Products Association, den største branchesammenslutning for granulatproducenter i Det Forenede Kongerige, udgør de undersøgte fritagelser kun ca. 3 % af det britiske granulatmarked.

(587) De britiske myndigheder oplyser, at de fritagne materialers virkning på konkurrencen er begrænset af omkostningerne til transport af granulaterne. De hævder, at transportomkostningerne beløber sig til 0,0855 GBP pr. ton. Fritagelsen fra afgiften på 2 GBP pr. ton giver derfor kun producenter af det fritagne materiale en konkurrencemæssig fordel inden for en radius på 23 engelske mil. Hvis der er tale om en rundtur, kan det fritagne materiale kun transporteres yderligere 11,6 engelske mil. De britiske myndigheder hævder videre, at de leverede mængder generelt er meget små, da de fritagne materialer kun er egnede som granulater af lav kvalitet. Hvis der kræves mere traditionelle granulater til et projekt, sker der ingen fordrejning af konkurrencen.

([90]) Jf fodnote 77.

7.3.2.1. ***Kommissionens vurdering***

(588) De oplysninger, der er forelagt Kommissionen, viser, at fritagelsen for skiferler i væsentlig grad fordrejer konkurrencen.

(589) Flere interesserede parter har gjort gældende, at skiferler anvendes som granulater og har en betydelig indvirkning på de lokale markeder, især i Nordirland. Nordirland har angiveligt importeret flere hundredetusinder ton skiferler fra Donegal i Irland. Skiferler fra Irland sælges på bygge- og anlægsmarkederne i hele Nordirland. I bygge- og anlægsprojekter langs grænsen til Irland er der anvendt granulater fra Irland, som var fritaget for afgifter og klassificeret som skiferler.

(590) Interesserede parter har også påpeget et særligt problem med skiferler, der anvendes i store anlægsprojekter, især langs Glasgow-Edinburgh-korridoren. Der blev anvendt omkring 1 mio. ton skiferler til vejbyggeri. Dette har påvirket konkurrencen mellem forskellige stenbrud og forhindret andre stenbrud i at sælge deres billigere biprodukter.

(591) Kommissionen bemærker endvidere, at markedet for skiferlergranulater er ret lokalt, og at det nationale marked for granulater i Det Forenede Kongerige ikke udgør et godt vurderingsgrundlag. Som følge af de lave priser på skiferlergranulater og de høje transportomkostninger, kan de, som de britiske myndigheder også har påpeget, kun transporteres over begrænsede afstande for at forsyne kunder og konkurrere mod andre producenter af granulater af lav kvalitet. En vurdering af denne type ville derfor være mere relevant på et lokalt plan. De oplysninger, som Kommissionen har modtaget fra interesserede parter, indikerer, at undtagelsen for skiferler erstatter salget af afgiftsbelagte granulater af lav kvalitet, som de konkurrerer med lokalt.

(592) Kommissionen konkluderer derfor, at en generel fritagelse for skiferler og restprodukter af skiferler fordrejer konkurrencen på de lokale granulatmarkeder. De britiske myndigheders argumenter med hensyn til den begrænsede fordrejning af konkurrencen, som fritagelsen for skiferler indebærer, kan ikke tiltrædes. En sådan begrundelse kan derfor lægges til grund for udelukkelsen af betalingen af 20 % af granulatafgiften.

(593) Foranstaltninger er følgelig ikke proportional, som det kræves i punkt 159 i miljøretningslinjerne fra 2008.

(594) Kommissionen konkluderer — uden hensyn til, at den også skal vurdere nødvendigheden af foranstaltningen — at fritagelserne for granulatafgiften for i) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer, og ii) restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, ikke er forenelige med det indre marked på grundlag af miljørammebestemmelserne fra 2008.

7.4. *ALTERNATIV VURDERING EFTER ARTIKEL 107, STK. 3, LITRA b), I TEUF — STØTTE TIL FREMME AF VIRKELIGGØRELSEN AF ET VIGTIGT PROJEKT AF FÆLLESEUROPÆISK INTERESSE*

(595) Som nævnt ovenfor hævder de britiske myndigheder, at fritagelsen for produkter, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler og restprodukter af skiferler, kan anses for forenelige med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF, fordi de fremmer miljøbeskyttelse som et projekt af fælleseuropæisk interesse. De britiske myndigheder har ikke fremlagt argumenter vedrørende vurderingen af foreneligheden af foranstaltninger på dette grundlag.

(596) Kommissionen har i punkt 147 i miljøretningslinjerne fra 2008 fastlagt de betingelser, hvorunder den ville anse støtte for forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF.

(597) Der er tale om følgende betingelser:

a) Den påtænkte støtte vedrører et specifikt projekt, der er klart defineret, hvad angår vilkårene for gennemførelsen, herunder deltagerne, målsætningerne, virkningerne og midlerne til at nå målsætningerne. Kommissionen kan også anse en gruppe projekter for at udgøre et samlet projekt.

b) Projektet skal være af fælleseuropæisk interesse: Det skal bidrage konkret, klart og synligt til EU's interesser inden for miljøbeskyttelse, f.eks. ved at være af stor betydning for Den Europæiske Unions miljøstrategi. Den fordel, der følger af projektets målsætning, må ikke være begrænset til den eller de medlemsstater, der gennemfører det, men skal gælde Unionen som helhed. Projektet skal bidrage væsentligt til Unionens målsætninger. Det forhold, at projektet gennemføres af virksomheder i forskellige medlemsstater, er ikke tilstrækkeligt.

c) Støtten er nødvendig og virker som en tilskyndelse til at gennemføre projektet, som skal indebære en stor risiko.

d) Projektet er af stor betydning på grund af dets omfang: Det har et betydeligt omfang og mærkbare virkninger med hensyn til at opnå miljømålsætningerne.

(598) For at give Kommissionen mulighed for at foretage en korrekt vurdering af sådanne projekter, skal den fælleseuropæiske interesse påvises konkret: Det skal f.eks. påvises, at projektet muliggør betydelige fremskridt med virkeliggørelsen af specifikke fællesskabsmål på miljøområdet (punkt 148 i miljøretningslinjerne fra 2008).

(599) Kommissionen bemærker, at granulatafgiften — selv om den tjener en bestemt politik i en bestemt medlemsstat — ikke vedrører et projekt og slet ikke »et specifikt projekt, der er klart defineret, hvad angår vilkårene for gennemførelsen«.

(600) Det forekommer desuden ikke muligt at betegne foranstaltningen som af fælleseuropæisk interesse, da den vedrører en politik af national udstrækning.

(601) Eftersom fritagelserne granulatafgiften for i) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer, og ii) restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, ikke i sig selv indebærer miljømæssige fordele, da de blot tilskynder til udvinding af sådanne materialer, kan det ikke fastsættes, hvordan sådanne fritagelser medvirker til at øge miljøbeskyttelsen.

(602) Som Retten præciserede i forenede sager T-254/00, T-270/00 og T-277/00, Hotel Cipriani, »kan en støtteforanstaltning kun være omfattet af undtagelsen i henhold til [artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF], hvis den ikke hovedsageligt begunstiger de erhvervsdrivende i en bestemt medlemsstat, men i Fællesskabet som helhed« ([91]), hvilket er vigtigt i denne sammenhæng. Dette kriterium er ikke opfyldt, når den nationale støtteordning blot har til formål at forbedre de pågældende virksomheders konkurrenceevne, dvs. i denne sat at fremme anvendelsen af en type granulater.

(603) På grundlag af ovennævnte konkluderer Kommissionen, at fritagelserne for granulatafgiften for i) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer, og ii) restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, ikke kan anses for forenelige med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF, fordi de fremmer miljøbeskyttelse som et projekt af fælleseuropæisk interesse.

7.5. *ALTERNATIV VURDERING EFTER ARTIKEL 107, STK. 3, LITRA c), I TEUF — UDVIKLING AF VISSE ERHVERVSGRENE ELLER ØKONOMISKE REGIONER*

(604) I forbindelse med en vurdering af støtteforanstaltningen i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF skal det undersøges, om den pågældende støtte:

a) opfylder et klart defineret mål af fælles interesse

b) er nødvendig, passende og proportional med henblik på at opfylde dette mål

c) ikke påvirker konkurrencen og handelen mellem medlemsstaterne i et omfang, der strider imod den fælles interesse.

([91]) Forenede sager T-254/00, T-270/00 og T-277/00, Hotel Cipriani m.fl., ECLI:EU:T:2008:537, præmis 337.

(605) Kommissionen bemærker indledningsvis, at foranstaltninger vedrørende driftsstøtte i princippet er uforenelige i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c).

(606) Granulatafgiften bidrager til miljøbeskyttelse som allerede anført ovenfor i betragtning 87 i overensstemmelse med Rettens afgørelse. Miljøbeskyttelse kan anses for et mål af fælles interesse for Unionen.

(607) Fritagelserne for granulatafgiften, som er indrømmet i forbindelse med produkter, der udelukkende eller hovedsagelig af skiferler og restprodukter af skiferler, forfølger ifølge de britiske myndigheder også et mål om miljøbeskyttelse ved at fremme en vending i efterspørgslen fra nyudvundne granulater til skiferler (udelukkende eller hovedsagelig) og til restprodukter af skiferler. De britiske myndigheder hævder, at disse materialer ikke traditionelt er blevet udvundet med henblik på anvendelse som granulater, og at de ikke har kendskab til tilfælde, hvor de udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater.

(608) De britiske myndigheder fremlagde oplysninger om situationen i granulatsektoren inden indførelsen af granulatafgiften og nødvendigheden af at indføre en afgift, der ville reducere nyudvindingen med henblik på anvendelse som granulater, og samtidig tilbyde hensigtsmæssige alternativer.

(609) Kommissionen bemærker, at fritagelserne for granulatafgiften i princippet var en metode til at opfylde dens miljømål.

(610) Der er også tegn på, at det samme fald i nyudvindingen af granulater ikke kunne være blevet opnået uden granulatafgiften og dens fritagelser. I denne henseende fremgår det af flere bemærkninger fra interesserede parter, at materialer, der er fritaget for granulatafgiften, faktisk har erstattet nyudvundne granulatprodukter. Primære granulatprodukter af høj kvalitet, men navnlig sekundære granulater af lavere kvalitet er blevet erstattet af fritagne materialer. Dette omfatter ikke i) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer, og ii) restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater.

(611) Som det fremgår af betragtning 341, kan skiferler anvendes som granulater til forskellige formål og udvindes specifikt med henblik på anvendelse som granulater.

(612) En fritagelse for skiferler og restprodukter af specifikt udvundet skiferler gør kun udvindingen heraf endnu mere konkurrencedygtig og risikerer at tilskynde til yderligere udvinding af skiferler. Som det fremgår af betragtning 575-580, svarer skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, til afgiftsbelagte materialer, der er nyudvindes med henblik på anvendelse som granulater. Det samme gælder for skiferler, der udvindes som et biprodukt af afgiftspligtige materialer, som er de samme som andre biprodukter fra afgiftspligtige materialer, der er pålagt afgift. Fritagelserne gør kun én kategori af nyudvundet materiale (skiferler) billigere end de andre. Dette kan tilskynde til nyudvinding af skiferler. Denne konklusion underbygges af Rettens afgørelse ([92]).

(613) Skiferler er en bjergart, og dets udvinding har samme virkninger på miljøet som udvindingen af andre mineraler. De britiske myndigheder har også gjort gældende, at skiferler er et mere miljøvenligt alternativ end andre kilder til granulater, også selv om det udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater. Interesserede parter har også anført, at fritagelsen for granulatafgiften er mere til skade for miljøet end selve udvindingsprocessen, da skiferleret som følge af fritagelsen kan transporteres endnu længere og stadig være konkurrencedygtigt med andre afgiftsbelagte materialer. Transport sker med lastbil, som forurener luften og beskadiger vejene på grund af deres vægt. Kommissionen bemærker, at transportomkostningerne repræsenterer en meget stor andel af omkostningerne til salg af skiferler (se betragtning 292). Det betyder, at skiferlerproducenterne bruger den margen, som granulatafgiften sikrer, til at transportere materiale længere, end de normalt ville gøre, og således konkurrere i et større område med andre stenbrud.

(614) Selv om de britiske myndigheder generelt hævder, at de undersøgte fritagelser har til formål at hjælpe med at reducere akkumuleringen af affald, har de ikke godtgjort, at de fritagelser, der anses for statsstøtte, for så vidt angår skiferler, rent faktisk kan bidrage til sådanne reduktioner. Kommissionen finder, at der som følge af disse fritagelser blot sker en akkumulering af afgiftsbelagte granulater af lav kvalitet, der ikke længere kan afsættes, i stedet for en akkumulering af restprodukter af skiferler, der er udvundet med henblik på anvendelse som granulater, og skiferler som biprodukter fra udvinding af afgiftsbelagte materialer.

([92]) Sag T-210/02 RENV, British Aggregates Association, ECLI:EU:T:2012:110, præmis 89.

(615) Selv om miljøbeskyttelse er et mål af fælles interesse, konkluderer Kommissionen derfor, at en generel fritagelse for skiferler og restprodukter af skiferler, der nyudvindes, risikerer at undergrave denne interesse og ikke udgør et hensigtsmæssigt instrument til opfyldelse heraf.

(616) I overensstemmelse med betragtning 589 og 590 bemærker Kommissionen videre, at den særdeles fordrejende karakter af den driftsstøtte, der ydes til producenter af skiferler, der ifølge bemærkninger fra interesserede parter, har tvunget andre granulatproducenter ud af markedet eller har erstattet andre granulater af lav kvalitet, som normalt konkurrerer med skiferler, da de ikke kunne konkurrere med skiferlerproducenternes lave priser.

(617) Eftersom Kommissionen fandt, at den faktiske og retlige situation for i) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer, og ii) restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, kan sammenlignes med situationen for andre granulater, der er pålagt granulatafgift, kan fritagelsen af disse materialer for afgift kun være begrundet i det miljømæssige formål med granulatafgiften, hvis det kan påvises, at det miljømæssige formål med granulatafgiften alligevel kan forfølges af disse materialer.

(618) Som forklaret i betragtning 611-615 ovenfor og i overensstemmelse med Rettens afgørelse ([93]) finder Kommissionen imidlertid, at det miljømæssige formål med granulatafgiften, eftersom skiferler udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, og eftersom der ikke er tegn på, at det ville være mere miljøvenligt end andre granulater, ikke kan forfølges gennem fritagelser for i) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer, og ii) restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater.

(619) Kommissionen har ikke modtaget begrundelser for forenelighed fra de britiske myndigheder, for så vidt angår skiferler eller restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, som den kunne lægge til grund for sin vurdering af foreneligheden af de pågældende fritagelser for granulatafgiften med det indre marked.

(620) Kommissionen konkluderer derfor, at fritagelserne for granulatafgiften for i) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer, og ii) restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, ikke kan anses for forenelige med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

8. **KONKLUSION OG TILBAGESØGNING**

(621) Kommissionen konkluderer, at fritagelserne for granulatafgiften, der er indrømmet for i) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer, og ii) restprodukter af skiferler, der udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, som er blevet gennemført ulovligt, udgør statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked.

(622) I henhold til traktaten og fast retspraksis er Kommissionen, når den har fundet støtte uforenelig med det indre marked, kompetent til at beslutte, at den pågældende medlemsstat skal ophæve eller ændre den ([94]). Ifølge Domstolens faste retspraksis har en medlemsstats forpligtelse til at ophæve den støtte, som Kommissionen anser for at være uforenelig med det indre marked, til formål at genetablere den tidligere situation ([95]).

(623) I den sammenhæng har Domstolen fastslået, at dette mål er nået, når modtageren har tilbagebetalt de beløb, der er tildelt som ulovlig støtte, hvorved modtageren mister den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne, og situationen fra tiden før ydelsen af støtte genoprettes ([96]).

([93]) Jf fodnote 77.
([94]) Se sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland, Sml. 1973, s. 813, præmis 13.
([95]) Se forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1994 I, s. 4103, præmis 75.
([96]) Se sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 3671, præmis 64 og 65.

(624) I tråd med retspraksis bestemmer artikel 14, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ([97]), at »i negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren …«.

(625) Eftersom de fritagelser for granulatafgiften, der er indrømmet de materialer, der er nævnt i betragtning 620 til denne afgørelse, blev gennemført i strid med traktatens artikel 108 og skal betragtes som ulovlig og uforenelig støtte, skal støtten tilbagesøges for at genoprette den situation, der herskede på markedet, før støtten blev ydet. Tilbagesøgning skal finde sted fra det tidspunkt, hvor støttemodtageren opnåede fordelen (dvs. den dag, hvorfra støttemodtageren skulle have betalt granulatafgiften, hvis de ulovlige og uforenelige fritagelser for granulatafgiften ikke var blevet indrømmet), og indtil den dag, hvor fordelen ikke længere var til rådighed for støttemodtageren. Der skal betales renter af de tilbagesøgte beløb, indtil beløbene er tilbagebetalt.

(626) Da fritagelserne udgør indtægter, som de britiske myndigheder er gået glip af, indebærer tilbagesøgning af støtten, at støttemodtageren af fritagelserne betaler granulatafgiften for den periode, hvor den var gældende, plus renter, indtil beløbet er tilbagebetalt.

(627) Kommissionen anerkender, at skiferler, der i) udvindes som biprodukt fra kuludvinding, ii) bruges i keramiske processer, iii) bruges i stedet for ler, slagge eller andre materialer som kilde til aluminiumsilikat i fremstillingen af cement eller iv) på anden måde påviseligt bruges til andre formål end som granulater, ikke bør anses for at være gjort til genstand for kommerciel udnyttelse som granulater og derfor bør ikke være omfattet af tilbagesøgning.

(628) Der bør ikke være pligt til at tilbagesøge støtte, der er ydet i henhold til ordningen, som opfylder alle de betingelser, der er fastsat i en de minimis-forordning eller en gruppefritagelsesforordning vedtaget på grundlag af artikel 1 og 2 i Rådets forordning (EF) nr. 994/98 ([98]), men som ikke var gældende på tidspunktet for støttens tildeling.

(629) Da de samme støtteberettigede omkostninger ikke kan akkumuleres, når det samlede støttebeløb, som en støttemodtager har modtaget, overstiger 200 000 EUR, bør de britiske myndigheder tilbagesøge hele beløbet, da de de minimis-forordninger, der er vedtaget på grundlag af artikel 2 i forordning (EF) nr. 994/98, der var gældende på tidspunktet for støttens tildeling, ikke kan finde anvendelse.

(630) For at fastsætte modtagerne af den ulovlige og uforenelige støtte og de respektive støttebeløb bør de britiske myndigheder først udpege alle virksomheder, der producerede skiferler og produkter hovedsageligt bestående af skiferler, i perioden mellem den 1. april 2002 og i dag (»skiferlerproducenter«). De britiske myndigheder bør derefter ved hjælp af alle tilgængelige informationskilder, herunder offentligt tilgængelige oplysninger og fortrolige afgiftsopgørelser, fastsætte de mængder skiferlermateriale, der er anført i betragtning 621 til denne afgørelse, som er udnyttet kommercielt af disse skiferlerproducenter. Hvis det ikke er muligt at fastsætte disse mængder på grundlag af de tilgængelige oplysninger, bør de britiske myndigheder anmode skiferlerproducenterne om at dokumentere, i hvilket omfang det skiferlermateriale, som de producerer, udgør og ikke udgør det materiale, der er anført i betragtning 621 til denne afgørelse —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. Støtteordningen, som består af de fritagelser for granulatafgiften efter paragraf 17, stk. 4, litra a), og paragraf 17, stk. 3, litra f), nr. i), i Finance Act 2001 som ændret ved Finance Act 2002 og Finance Act 2007, der er indrømmet:

a) materiale, der udelukkende eller hovedsagelig består af skiferler, som udvindes specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, herunder skiferler, der frembringes som biprodukt fra nyudvinding af andre afgiftsbelagte materialer

([97]) Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

([98]) Rådets forordning (EF) nr. 994/98 af 7. maj 1998 om anvendelse af artikel 92 og 93 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab på visse former for horisontal statsstøtte (EFT L 142 af 14.5.1998, s. 1).

b) granulater, der udelukkende består af restprodukter fra en proces, hvorved skiferler, der er udvundet specifikt med henblik på kommerciel udnyttelse som granulater, er blevet adskilt fra anden sten, efter at det er blevet udvundet af eller med denne anden sten

og som er indført af Det Forenede Kongerige i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF, er uforenelig med det indre marked.

2. De afgiftsfritagelser, -udelukkelser og -lettelser, der er fastsat ved følgende bestemmelser i Finance Act 2001, som ændret ved Finance Act 2002 og Finance Act 2007:

— paragraf 17, stk. 3, litra e), og paragraf 17, stk. 3, litra f), nr. i) og ii) (bortset fra de materialer, der er anført i artikel 1, stk. 1, i denne afgørelse)

— paragraf 17, stk. 4, litra a) (bortset fra de materialer, der er anført i artikel 1, stk. 1, i denne afgørelse), paragraf 17, stk. 4, litra c), nr. i) og ii), og paragraf 17, stk. 4, litra f) (for så vidt angår ler)

— paragraf 18, stk. 2, litra b), og

— paragraf 30, stk. 1, litra b) (for så vidt angår en fritaget proces som defineret i paragraf 18, stk. 2, litra b))

udgør ikke statsstøtte.

Artikel 2

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ophæver støtteordningen, for så vidt som den vedrører de materialer, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1.

Artikel 3

Individuel støtte, der tildeles i henhold til den i artikel 1, stk. 1, omhandlede ordning, udgør ikke statsstøtte, hvis den opfylder betingelserne i den forordning, som er vedtaget i medfør af artikel 2 i forordning (EF) nr. 994/98, og som er gældende på tidspunktet for støttens tildeling.

Artikel 4

Individuel støtte, der tildeles i henhold til den i artikel 1, stk. 1, omhandlede ordning, er forenelig med det indre marked, hvis den opfylder betingelserne i den forordning, som er vedtaget i medfør af artikel 1 i forordning (EF) nr. 994/98, og som er gældende på tidspunktet for støttens tildeling, eller i en anden godkendt støtteordning.

Artikel 5

1. Det Forenede Kongerige tilbagesøger den uforenelige støtte, der er tildelt efter den i artikel 1, stk. 1, omhandlede ordning, fra støttemodtagerne.

2. De beløb, der skal tilbagesøges, tilskrives rente fra den dato, hvor de blev stillet til rådighed for modtagerne, indtil de er tilbagebetalt.

3. Renten skal beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ([99]).

Artikel 6

1. Tilbagesøgningen af den støtte, der er ydet i henhold til den i artikel 1, stk. 1, omhandlede ordning, iværksættes øjeblikkeligt og effektivt.

2. Det Forenede Kongerige drager omsorg for, at denne afgørelse efterkommes senest fire måneder efter meddelelsesdatoen.

([99]) Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).

Artikel 7

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse sender Det Forenede Kongerige følgende oplysninger til Kommissionen:

a) en liste over alle enheder, der har produceret det i artikel 1, stk. 1, omhandlede materiale, mellem den 1. april 2002 og datoen for indgivelsen af listen

b) for hver af de i litra a) ovenfor omhandlede enheder:

   i) den samlede mængde af det i artikel 1, stk. 1, omhandlede materiale, der er kommercielt udnyttet siden den 1. april 2002

   ii) det samlede beløb (hovedstol og renter), der skal tilbagesøges fra hver støttemodtager

c) en detaljeret beskrivelse af allerede trufne eller planlagte foranstaltninger med henblik på at efterkomme denne afgørelse

d) dokumentation for, at støttemodtageren har fået påbud om at tilbagebetale støtten.

2. Det Forenede Kongerige anvender alle mulige informationskilder til at opstille listen over skiferlerproducenter og den samlede mængde af det i artikel 1, stk. 1, omhandlede materiale, der er kommercielt udnyttet af dem siden den 1. april 2002, herunder offentlige kilder og fortrolige afgiftsoplysninger, såsom: afgifts- og salgsbilag samt andre bilag, som virksomhederne selv er i besiddelse af, skatteangivelser, herunder virksomhedsskatteangivelse, selskabsregistret, matrikelregistre, statistiske data, udvindingstilladelser/-godkendelser, data i lokale myndigheders og regionalråds besiddelse, herunder uden begrænsninger Her Majesty's Revenues and Customs registreringsdata vedrørende granulatafgiften før og efter den 1. april 2014, data fra Mineral Planning Authorities, Annual Minerals Raised Inquiry, BritPits-databasen og data fra British Geological Survey, UK *Minerals Yearbook* og *Cornish Building Stone and Slate Guide 2007*.

3. Det Forenede Kongerige holder Kommissionen underrettet om udviklingen i de foranstaltninger, der på nationalt plan træffes for at efterkomme denne beslutning, indtil den støtte, der er tildelt i henhold til den i artikel 1, stk. 1, omhandlede ordning, er fuldt tilbagebetalt. Det Forenede Kongerige indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen.

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland giver også udførlige oplysninger om de støttebeløb med renter, der er tilbagebetalt af støttemodtagerne.

Artikel 8

Denne afgørelse er rettet til Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 27. marts 2015.

På Kommissionens vegne

Margrethe VESTAGER

Medlem af Kommissionen

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/289

af 8. juni 2015

om den af Slovenien påtænkte statsstøtte nr. SA.37792 (2014/C) (ex 2013/N) til fordel for Cimos Group

(meddelt under nummer C(2015) 3770)

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit ([1]),

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

under henvisning til Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde vedrørende støttesag SA.37792 (2013/N) ([2]),

efter at have opfordret de interesserede parter til at indsende deres bemærkninger i henhold til ovenstående bestemmelser ([3]), under henvisning til deres bemærkninger og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Ved brev af 21. november 2013 anmeldte Slovenien til Kommissionen sin planlagte omstruktureringsstøtte til Cimos Group ([4]) (herefter »Cimos« eller »selskabet«). Forud for anmeldelsen blev der ydet redningsstøtte, som Kommissionen godkendte den 2. juli 2013 ([5]).

(2) Ved brev af 9. april 2014 underrettede Kommissionen Slovenien om, at den havde besluttet at indlede proceduren efter traktatens artikel 108, stk. 2, vedrørende ovennævnte støtte (»beslutningen om at indlede proceduren«). Slovenien fremsendte sine bemærkninger vedrørende afgørelsen ved brev af 10. juni 2014. Slovenien fremsendte yderligere oplysninger ved brev af 24. september 2014 og 3. oktober 2014. Kommissionen mødtes med de slovenske myndigheder den 4. november 2014. Kommissionen anmodede om yderligere oplysninger ved brev af 18. december 2014, som Slovenien besvarede den 30. januar 2015.

(3) Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ([6]). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger.

(4) Kommissionen har modtaget bemærkninger fra én interesseret part. Den videresendte dem til Slovenien, der blev opfordret til at reagere på dem. Slovenien har ikke svaret på bemærkningerne fra den interesserede part.

([1]) Med virkning fra 1. december 2009 er EF-traktatens artikel 87 og 88 blevet til henholdsvis artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«). De to sæt artikler er indholdsmæssigt identiske. I denne afgørelse skal henvisninger til artikel 107 og 108 i TEUF-traktaten efter omstændighederne forstås som henvisninger til EF-traktatens artikel 87 og 88. I TEUF blev der også foretaget visse terminologiske ændringer, bl.a. blev »Fællesskabet« erstattet af »Unionen«, og »fællesmarkedet« af »det indre marked«. Terminologien i TEUF vil blive benyttet i hele denne afgørelse.

([2]) EUT C 156 af 23.5.2014, s. 63.

([3]) Se fodnote 2.

([4]) Eftersom modtageren af redningsstøtten var Cimos Group, og omstruktureringsstøtten skal vurderes på samme niveau, præciserede Slovenien, at den betragter Cimos Group som modtager af omstruktureringsstøtten. Herefter skal alle henvisninger til Cimos eller »selskabet« forstås som henvisninger til Cimos Group.

([5]) Kommissionens afgørelse af 2. juli 2013 i sag SA.36548 (2013/N) — Redningsstøtte til Cimos (EUT C 287 af 3.10.2013, s. 1) (»afgørelsen om redningsstøtte«).

([6]) Se fodnote 2.

(5) Ved brev af 27. januar 2015 gav Slovenien afkald på sine rettigheder i henhold til artikel 3 i forordning nr. 1/1958 ([7]) til at få denne afgørelse vedtaget på slovensk og indvilligede i, at det autentiske sprog for denne afgørelse skulle være engelsk.

2. BESKRIVELSE

2.1. STØTTEMODTAGEREN

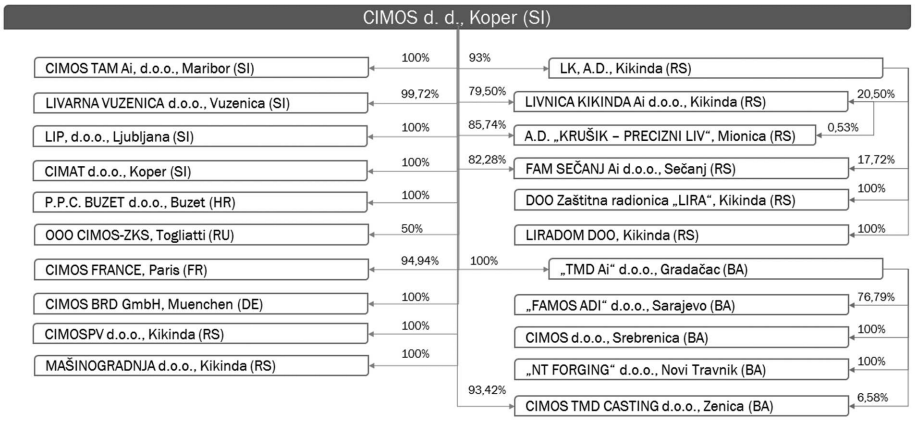
(6) Cimos er en slovenskbaseret producent af automobildele, et af de største industriselskaber i Slovenien og en stor arbejdsgiver. Det har for nylig oplyst, at det har et årligt salg på over 400 mio. EUR og et personale på 6 855 personer ([8]), heraf 2 500 i Slovenien.

(7) Ud over denne kerneforretning var selskabet også aktivt i andre sektorer gennem sin maskinbygnings- og værktøjsafdeling (herefter »maskinafdelingen«) og sin afdeling for energi og landbrugsmaskiner (herefter »landbrugsafdelingen«). Det har for nylig solgt dem eller integreret dem i automobilafdelingen, der nu er selskabets eneste forretningsgren.

(8) Slovenien skønner, at Cimos' andel af det europæiske marked er på under 15 % for de fleste produktfamilier med undtagelse af forbindelsesstykker og ledeskovlskranse til turboladere, hvor markedsandelen vurderes til henholdsvis 17 % og 21 %. Cimos' vigtigste konkurrenter omfatter Edscha og FlexNGate, Le Bélier, Streit og NWS.

(9) Pr. 31. august 2014 bestod Cimos af et moderselskab, Cimos d.d., og 21 datterselskaber med aktiviteter i Slovenien, Kroatien, Frankrig, Tyskland, Serbien, Bosnien og Rusland. Cimos' organisatoriske struktur er vist i figuren nedenfor.

Cimos' organisatoriske struktur



(10) Den slovenske stat ejer indirekte — gennem statskontrollerede selskaber eller kommuner — over 39 % af Cimos' aktier. Ejer- og kontrolforholdene var pr. 31. august 2014 som følger:

Tabel 1

Cimos' ejerforhold

Aktionær	Andel (%)	Kontrol
Modra Zavarovalnica d.d.	21,4	Offentlig

([7]) Forordning nr. 1 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (EFT 17 af 6.10.1958, s. 385/58).
([8]) Pr. 31. maj 2014, inkl. midlertidigt ansatte.

Aktionær	Andel (%)	Kontrol
Banka Koper d.d.	20,4	Privat
Cimos d.d.	13,3	Privat
Kovinoplastika Lož d.d.	13,1	Privat
D.S.U. d.o.o.	6,9	Offentlig
Andre	24,9	Offentlig og privat

Kilde: Omstruktureringsplan

(11) I de senere år har selskabet haft betydelige finansielle vanskeligheder. Efter at have opnået et lille overskud i 2010 og 2011 meddelte Cimos, at det havde haft betydelige nettotab på 97,9 mio. EUR i 2012 og 122 mio. EUR i 2013. Som følge heraf blev nettoformuen negativ og faldt til minus 103,3 mio. EUR i 2013. Gælden (lang- og kortfristede forpligtelser), der allerede lå på et højt niveau i de foregående år, voksede yderligere i 2013, og forholdet mellem gæld og egenkapital steg stærkt på grund af en faldende nettoformue. Likviditetssituationen forværredes i takt med, at forholdet mellem omsætningsaktiver og kortfristede forpligtelser faldt fra 0,85 i 2010 til 0,5 i 2013. Udvalgte finansielle data for selskabet er vist i tabel 2.

Tabel 2

Udvalgte finansielle data for Cimos Group i 2010-2013

(mio. EUR)

	2013	2012	2011	2010
Omsætning	409,2	445,6	480,7	444,8
Nettoresultat	– 122,0	– 97,9	3,4	4,1
Nettoformue	– 103,3	22,5	139,3	133,1
Gæld	610,4	569,3	581,6	594,2
Løbende likviditetsgrad	0,5	0,54	0,85	0,85

Kilde: Konsoliderede årsregnskaber for årene 2013, 2012, 2011 og 2010.

(12) Cimos' vanskeligheder skyldes primært alvorlige likviditetsproblemer og overdreven gældsætning. I 2000-2008 voksede selskabet hurtigt og var primært finansieret ved ekstern lånoptagning. Dette blev efterfulgt af et fald i efterspørgslen som følge af den økonomiske krise kombineret med dårlige investeringsbeslutninger og dårlig ledelse. Som følge heraf har selskabet ophobet en betydelig gæld og var ude af stand til at refinansiere eller indfri sine finansielle forpligtelser.

(13) Cimos har også betydelige leverandørforpligtelser, der forårsager afbrydelser i forsyningskæden og truer selve selskabets eksistens, hvis leverandørerne tog skridt til at begrænse deres eksponering.

2.2. GÆLDSOMLÆGNINGSPROCESSEN

(14) I juni 2012 underskrev Cimos en gældsomlægningsaftale med sine banker med henblik på at udsætte tilbagebetalingen af gæld. Aftalen blev forlænget flere gange, men selskabet var ikke selv i stand til at genoprette sin likviditet, og i april 2013 måtte det anmode om redningsstøtte fra staten for at undgå konkurs.

(15) Selskabet forhandlede derefter med konsortiet af bankkreditorer (»Club Banks«) en omfattende overordnet omstruktureringsaftale (herefter »MRA«-aftale), der skulle indeholde vilkår og betingelser for en frivillig gældsomlægning. Den frivillige gældsomlægning var hovedelementet i den omstruktureringsplan, som Slovenien anmeldte i november 2013. Cimos forventede, at MRA-aftalen ville blive underskrevet inden udgangen af 2013.

(16) Efter modtagelsen af en revisionsrapport blev Cimos' ledelse i februar 2014 dog opmærksom på, at Cimos opfyldte kriterierne for insolvens på grund af utilstrækkelig kapital efter slovensk lov. Club Banks nærede stigende bekymringer med hensyn til, om der kunne opnås en frivillig omstrukturering og indgås en MRA-aftale. De var navnlig bekymrede for, at en for stor del af omstruktureringsbyrden ville blive lagt på de største kreditorer, og at den krævede omstrukturering af driften ikke i tilstrækkelig grad var blevet taget op i omstruktureringsplanen.

(17) Som reaktion på disse bekymringer besluttede bankkreditorerne ikke at arbejde videre med indgåelsen af en MRA-aftale, men i stedet indlede en tvangsakkord, der skulle overvåges af en ret, med henblik på at sikre, at en bred kreds af interessenter, herunder kunder, leverandører og andre kreditorer, i højere grad kunne deltage i selskabets omstrukturering med mere faste forpligtelser end efter den frivillige MRA-proces. Den 3. juni 2014 besluttede retten, at Cimos skulle underlægges tvangsakkord. Sideløbende hermed indledte bankkreditorerne drøftelser med interessenterne for at nå til enighed om deres bidrag til omstruktureringen.

(18) Da de kreditorer, der deltager i tvangsakkorden ([9]), var nået til enighed om vilkårene for den obligatoriske gældsomlægning, og bidraget fra andre interessenter (staten, forbrugere, leverandører, leasingvirksomheden og banker uden for tvangsakkorden) var blevet aftalt, var det nødvendigt at ajourføre den oprindeligt anmeldte omstruktureringsplan, der byggede på MRA-aftalen, i lyset af resultatet af tvangsakkorden. Derfor fremsendte Slovenien den ajourførte omstruktureringsplan den 3. oktober 2014 ([10]).

(19) Et centralt element i tvangsakkorden efter slovensk lov er, at der til retten skal fremsendes en finansiel omstruktureringsplan, der indeholder de aftalte vilkår for omstruktureringen. Kreditorerne i tvangsakkorden fremsendte den finansielle omstruktureringsplan den 3. november 2014. Når først den finansielle omstruktureringsplan er blevet fremsendt, kan den ifølge Slovenien ikke ændres. Slovenien bekræftede, at alle interessentgrupper støtter den finansielle omstruktureringsplan.

(20) Den finansielle omstruktureringsplan blev gennemgået af en uafhængig autoriseret virksomhedsvaluar, der i overensstemmelse med slovensk konkurslovgivning afgav en udtalelse, der bekræftede, at Cimos var insolvent, at der var mere end 50 % sandsynlighed for, at gennemførelsen af den finansielle omstruktureringsplan ville muliggøre finansiel omstrukturering af Cimos, så selskabet blev likvidt og solvent på kort og lang sigt, og at der var mere end 50 % sandsynlighed for, at Cimos' kreditorer fik gunstigere vilkår for indfrielsen af deres tilgodehavender, end hvis selskabet erklærede sig konkurs. Valuaren fandt, at i tilfælde af konkurs ville de simple finansielle kreditorer inddrive 3,88 % af deres tilgodehavender, mens de i tilfælde af tvangsakkord ville inddrive 23,94 % af deres tilgodehavender.

2.3. DE ANMELDTE FORANSTALTNINGER

(21) Ifølge den ajourførte omstruktureringsplan skal de foranstaltninger, der er sammenfattet nedenfor, gennemføres.

(22) Foranstaltning 1: En nedsættelse på 60 % (21,7 mio. EUR) af statens tilgodehavende hos Cimos som følge af redningsstøttegarantien gennem en konvertering af gæld til egenkapital, idet de resterende 40 % (14,5 mia. EUR) skal betales over en 10-årig periode til en rente svarende til Euribor + 2,5 %.

(23) Foranstaltning 2: En nedsættelse på 60 % (23,4 mio. EUR) af statens tilgodehavende hos Cimos som følge af andre garantier ([11]) gennem en konvertering af gæld til egenkapital, idet de resterende 40 % (15,6 mia. EUR) skal betales over en 10-årig periode til en rente svarende til Euribor + 2,5 %.

([9]) Kreditorerne i tvangsakkorden er: Abanka Vipa d.d., Banka Celje d.d., Družba za upravljanje terjatev bank d.d. (»DUTB«), Gorenjska banka d.d., Nova Ljubljanska banka d.d., SID — Slovenska izvozna in razvojna banka d.d.

([10]) Alle henvisninger til omstruktureringsplanen i resten af denne afgørelse skal forstås som henvisninger til den ajourførte omstruktureringsplan, medmindre andet er angivet.

([11]) Disse garantier blev ydet af staten inden for rammerne af »Jamstvena shema«- og »Nedelničarska posojila«-ordningen. »Jamstvena Shema«-ordningen blev godkendt ved Kommissionens afgørelse NN 34/2009 af 12. juni 2009 om statsstøtte (ex N 321/2009) — Slovenia »Temporary Framework scheme — Guarantees« og Kommissionens afgørelse N 105/2010 af 16. april 2010 om statsstøtte — Slovenia Amendment to »Temporary Framework Scheme — guarantees« (NN 34/2009). »Nedelničarska Posojila«-ordningen havde eksisteret inden Sloveniens tiltrædelse af EU.

(24) Foranstaltning 3: En kombination af en nedsættelse på 60 % af gælden (122 mio. EUR) gennem konvertering af bankgæld til egenkapital, for visse banker en gældsnedskrivning (35,7 mio. EUR ([12])) og en omlægning af resten af gælden (99,5 mio. EUR) over en 10-årig periode til en rente svarende til Euribor + 2,5 %.

Tabel 3

Opsummering af foranstaltning 1-3

(mio. EUR)

Kreditorens navn	Udestående hovedstol	Konvertering af gæld til egenkapital	Gældsnedskrivning	Restgæld
Foranstaltning 1				
Finansministeriet	36,2	(21,7)	—	14,5
Foranstaltning 2				
Republikken Slovenien	39,0	(23,4)	—	15,6
Foranstaltning 3				
DUTB	65,8	(39,5)	—	26,3
SID Banka	47,5	(1,0)	(27,5)	19
Banka Celje d.d.	42,4	(25,5)	—	16,9
NLB	26,8	(16,1)	—	10,7
Abanka Vipa d.d.	23,2	(13,9)	—	9,3
Den Internationale Finansieringsinstitution (IFC)	22,1	(13,3)	—	8,8
Gorenjska Banka d.d.	15,5	(9,3)	—	6,2
NKBM	5,7	(3,4)	—	2,3
Foranstaltning 3 i alt	249	(122)	(27,5)	99,5

Kilde: Omstruktureringsplan.

(25) Foranstaltning 4: En ny omstruktureringskreditfacilitet (New Money Facility) på 39,5 mio. EUR bestående af: i) et kommercielt lån fra de banker, der yder omstruktureringskreditter (»New Money Banks« ([13])), på 20 mio. EUR til en rente svarende til 6-måneders Euribor + 5 % p.a. med sikkerhedsstillelse og ii) et lån fra selskabets private kunder, der yder omstruktureringskreditter (»New Money Customers« ([14])), på 19.5 mio. EUR uden sikkerhedsstillelse og uden rente.

(26) Foranstaltning 5: Leverandørers frivillige gældsomlægning ([15]) med en finansiel virkning på 21,8 mio. EUR.

(27) Foranstaltning 6: En leasingvirksomheds ([16]) frivillige gældsomlægning med en finansiel virkning på 6 mio. EUR.

([12]) Omfatter gæld, der skal eftergives af de kreditorer, som ikke har støttet tvangsakkorden.
([13]) De banker, der yder omstruktureringskreditter, er: Abanka Vipa d.d., Banka Celje d.d., Družba za upravljanje terjatev bank d.d., Gorenjska banka d.d., Nova Ljubljanska banka d.d., SID — Slovenska izvozna in razvojna banka d.d., Nova kreditna banka Maribor d.d.
([14]) De kunder, der yder omstruktureringskreditter, er: Audi, BMW, Bosch Mahle, Borg Warner, Eaton Corporation, Ford Motor Company, GM/Opel, Honeywell Turbo Technologies, Magna-Steyr og PSA.
([15]) Foranstaltningen involverer mere end 1 000 individuelle kontrakter med forskellige leverandører og omfatter gældsnedskrivning, engangsbetalinger, udsat tilbagebetaling og omlægning af leverandørforpligtelser.
([16]) Hypo Leasing d.o.o. (der nu optræder som Heta Asset Resolution d.o.o.).

(28) Foranstaltning 7: En frivillig gældsomlægning foretaget af banker uden for tvangsakkorden ([17]) med en forventet finansiel virkning på 3 mio. EUR.

(29) Foranstaltning 8: Kundefinansiering af kapitaludgifter i form af lån for 9,8 mio. EUR.

(30) Slovenien er af den opfattelse, at kun konverteringen af statens tilgodehavende som følge af redningsstøttegarantien til egenkapital for et beløb på 21,7 mio. EUR (del af foranstaltning 1) udgør statsstøtte.

3. **OMSTRUKTURERINGSPLANEN**

(31) Som nævnt i betragtning 18 er den oprindeligt anmeldte omstruktureringsplan blevet ajourført på baggrund af de ændrede vilkår for omstrukturering, der er blevet foreslået i forbindelse med tvangsakkorden. De vigtigste træk ved den ajourførte plan er de samme som dem i den oprindeligt anmeldte plan. Ændringerne går i alt væsentligt ud på at udvide de finansielle omstruktureringsforanstaltninger, så de kommer til at omfatte en bredere kreds af interessenter, og styrke de driftsmæssige omstruktureringsforanstaltninger for at tage hensyn til virkningerne af tvangsakkorden.

(32) Ifølge planen skyldes selskabets vanskeligheder den gældsfinansierede ekspansion, faldende driftsmæssig effektivitet og en nedgang i automobilmarkedet som følge af den globale økonomiske og finansielle krise.

(33) Stigningen i indtjeningen i 2000-2008 lå i gennemsnit på 20 % om året og var primært finansieret gennem ekstern låntagning, i de fleste tilfælde i form af kortfristede lån, hvilket førte til et misforhold mellem langfristede aktiver og kortfristede forpligtelser, der blev anvendt til at finansiere disse aktiver. I den periode steg selskabets nettogæld syv gange og har ligget på et højt niveau siden da. Selskabet har ikke set sig i stand til at tilbagebetale denne gæld og slet ikke at finansiere den nødvendige kapitalinvestering. Endvidere ophobede Cimos betydelige leverandørforpligtelser, da selskabet i vidt omfang finansierede sine aktiviteter ved at forlænge betalingsfristerne til leverandørerne. Manglende rettidig betaling af leverandørerne øgede ikke blot likviditetsproblemerne, men afbrød også aktiviteterne, der i automobilsektoren er baseret på »just-in-time«-levering.

(34) De vigtigste grunde til selskabets faldende driftsmæssige effektivitet er bl.a. dårlig kvalitet, høje skrotpriser, ringere kundeservice, overkapacitet, der førte til høje indirekte omkostninger, manglende evne til at reducere omkostningerne, der førte til forringelser af fortjenstmarginerne, og forsyningsknaphed som følge af manglende overholdelse af leverandørernes betalingsfrister.

(35) Den globale økonomiske krise og de stramme kreditvilkår reducerede efterspørgslen efter nye biler og den hertil knyttede efterspørgsel efter dele til biler. Cimos' omsætning faldt i 2008 og 2009, steg kortvarigt i 2010 og 2011 og faldt igen i 2012 og 2013. Da det ikke lykkedes selskabet at reducere omkostningerne, blev det urentabelt og var ikke selv i stand til at genere tilstrækkelige pengestrømme til at betale renter og afdrag på gælden.

(36) For at tackle årsagerne til vanskelighederne har Cimos udarbejdet en omstruktureringsplan, ifølge hvilken de finansielle og driftsmæssige omstruktureringsforanstaltninger, der er beskrevet nedenfor, skal gennemføres.

(37) Omstruktureringsperioden er ikke udtrykkeligt fastsat i omstruktureringsplanen. Det fremgår af planen, at omstruktureringen reelt blev påbegyndt i februar 2014, og at omstruktureringsforanstaltningerne skal gennemføres senest i 2016, idet de fulde fordele herved vil blive opnået senest i 2018 (ifølge prognoserne tager det to til tre år, før fordelene ved visse foranstaltninger får virkning). Da selskabet forventes at genoprette sin langsigtede rentabilitet senest i 2017 efter alle scenarier, finder Kommissionen, at omstruktureringsperioden løber fra februar 2014 til udgangen af 2017.

3.1. FINANSIEL OMSTRUKTURERING

(38) Ifølge den oprindeligt anmeldte omstruktureringsplan skulle staten konvertere det tilgodehavende, der fulgte af redningsstøttegarantien på 35 mio. EUR, til egenkapital, og to aktionærer i Cimos, nemlig Modra Zavarovalnica d.d. og D.S.U. d.o.o., skulle tegne yderligere aktiekapital for et beløb på 6,5 mio. EUR. Endvidere gik den oprindeligt anmeldte plan ud på at konvertere og omlægge Cimos' bankgæld for et beløb på ca. 250-270 mio. EUR.

([17]) De ikkeslovensk-baserede banker, nemlig Zagrebačka banka, Razvojna banka, Erste bank, Bosnia Bank International, Banka Intesa, Bawag, RZB, Privredna banka Sarajevo, Fond RS og Nova banka.

(39) Ifølge den ajourførte plan er omlægningen af statens tilgodehavende og bankgælden fortsat et vigtigt element i den finansielle omstrukturering, men vil blive gennemført på ændrede vilkår, som er aftalt i forbindelse med tvangsakkorden. Derudover vil andre interessenter, herunder kunder, leverandører, leasingvirksomheden og banker uden for tvangsakkorden frivilligt bidrage til den finansielle omstrukturering gennem en nedskrivning af deres tilgodehavender eller tilvejebringelse af finansiering. De to offentlige aktionærer vil dog ikke længere indskyde kapital, sådan som fastsat i den oprindeligt anmeldte plan.

(40) Cimos' finansielle gæld består af et tilgodehavende, som staten har hos selskabet som følge af redningsstøttegarantien på 36,2 mio. EUR (med påløbne renter), statens tilgodehavender hos selskabet på i alt 39 mio. EUR i forbindelse med andre garantier ([18]) og forskellige lån fra en række banker. Staten og de banker, der deltager i tvangsakkorden, nåede til enighed om at omlægge denne gæld gennem en kombination af konvertering af gæld til egenkapital, gældsnedskrivning og omlægning af tilbagebetalingen på de vilkår, der er beskrevet i betragtning 22-24. Formålet hermed er at bringe selskabet op på et bæredygtigt niveau, så det er muligt at betale renter og afdrag. Det vil også frigøre de likvide midler, der er nødvendige for at finansiere driften, og forbedre Cimos' kreditværdighed i forbrugernes, leverandørernes og de finansielle kreditorers øjne.

(41) Cimos har behov for yderligere midler til at finansiere sin arbejdskapital og indfri de forpligtelser, der følger af gældsomlægningen, hvilket er en absolut forudsætning for, at selskabet kan genoprette sin solvens og rentabilitet. Med henblik herpå har Cimos aftalt med sine banker og største kunder, at de skal tilvejebringe 39,5 mio. EUR gennem omstruktureringskreditfaciliteten på de betingelser, der er beskrevet i betragtning 25.

(42) Selskabet har også indgået aftaler med sine leverandører om frivillig omlægning af tilgodehavender i forbindelse med den ordinære drift på grundlag af leveringskontrakter. Ifølge aftalen skal leverandørerne omlægge deres tilgodehavender gennem en kombination af engangsindfrielse af en del af deres tilgodehavender og en omlægning og eftergivelse af resten. Den finansielle virkning af denne foranstaltning til et beløb af 21,8 mio. EUR svarer til størrelsen af Cimos' nedskrevne forpligtelser.

(43) Cimos har indgået en aftale med Hypo Leasing d.o.o. (der nu optræder som Heta Asset Resolution d.o.o.), en leasingvirksomhed, om frivillig omlægning af de tilgodehavender, der følger af finansielle leasingaftaler. På grundlag af aftalen vil leasingvirksomheden modtage en engangstilbagebetaling (inkl. strafrenter) på 2,3 mio. EUR, eftergive 6 mio. EUR af gælden, der er den oplyste finansielle virkning af denne foranstaltning, og omlægge tilbagebetalingen af restgælden over fire år med en afdragsfri periode på ét år.

(44) Uden for tvangsakkorden har Cimos indgået eller befinder sig på det afsluttende stadium af forhandlingerne om indgåelse af bilaterale aftaler om gældsomlægning med selskabets ikkeslovenske banker. Den finansielle virkning af denne foranstaltning, der består af en udsættelse af forfaldstidspunkterne for lånene, renteændringer og en udsættelse af tilbagebetalingen af hovedstolen, anslås til 3 mio. EUR.

(45) Kapitaludgifterne er blevet nedsat i de seneste år på grund af den begrænsede adgang til likvide midler, der førte til underinvestering og dårlig vedligeholdelse af udstyret. Cimos agter at bringe kapitaludgifterne op på det niveau, der er nødvendigt for at udføre omstruktureringen. Dette vil blive finansieret dels af kunderne, dels af Cimos. Kunderne har indvilliget i at finansiere udgifterne til kundespecifikke værktøjer og maskiner i form af et lån til Cimos til et beløb af 9,8 mio. EUR. Cimos vil finansiere de resterende nødvendige kapitaludgifter med egne midler.

(46) For yderligere at forbedre likviditeten nåede Cimos til enighed med kunderne om at afkorte tilbagebetalingsperioden fra 30-60 dage til en uge indtil juni 2015. Foranstaltningen forventes at forbedre likviditeten med ca. 10 mio. EUR.

(47) Endelig planlægger Cimos at låne 25 mio. EUR på markedsvilkår til finansiering af driften i 2018-2019 efter afslutningen af omstruktureringsperioden.

3.2. DRIFTSMÆSSIG OMSTRUKTURERING

(48) Med hensyn til den driftsmæssige omstrukturering omfattede den oprindeligt anmeldte omstruktureringsplan gennemførelse af lean management, konsolidering af produktionskapaciteten, styrkelse af forretningsenhedernes roller og ansvar, forbedring af indkøbsprocesser, lageroptimering og omstrukturering af menneskelige ressourcer. Disse foranstaltninger er ved at blive gennemført, selv om de i forbindelse med den ajourførte plan er blevet styrket og udvidet for at tage hensyn til tvangsakkordens forretningsmæssige virkninger.

([18]) Se fodnote 11.

(49) Navnlig de driftsmæssige omstruktureringsforanstaltninger vil få større indvirkning på koncernens arbejdsstyrke, arbejdskraftomkostninger og indirekte omkostninger end oprindeligt planlagt med det formål at generere nettooverskud og likviditet snarest muligt. Med henblik på at nå dette mål til trods for en større nedgang i salget og en større stigning i vedligeholdelsesomkostningerne end oprindeligt antaget forventes de ændrede foranstaltninger at give større omkostningsbesparelser end oprindeligt planlagt.

(50) Selskabets ordrebeholdning vil falde med tiden, da tre fjerdedele af de igangværende projekter forventes at være afsluttet senest i 2019. En nedgang i de eksisterende forretninger skal opvejes af nye projekter. Med henblik herpå vil selskabet gennemføre foranstaltninger på salgsområdet, herunder som det vigtigste fastholdelse af kunder på lang sigt ved at samarbejde med dem lige fra produktudviklingsstadiet, eksisterende produkters indtrængning på nye markeder og udvikling af nye produkter til eksisterende og nye markeder. Omsætningen forventes at falde i 2015-2018 og begynde at stige i 2019. Foranstaltningerne forventes ikke at medføre ekstra omkostninger.

(51) Cimos planlægger at reducere arbejdsstyrken fra 6 855 ansatte i maj 2014 til […] (*) ansatte i […], hvilket forventes at medføre årlige omkostningsbesparelser på […] EUR. De hermed forbundne omkostninger til fratrædelsesgodtgørelser anslås til […] EUR og vil blive afholdt i […].

(52) Selskabet har besluttet at reducere antallet af produktionsenheder fra 20 til 13 i 2014-2016 for at konsolidere produktionskapaciteten og fokusere på kerneforretningen. Provenuet af frasalg forventes at beløbe sig til 5,1 mio. EUR, hvilket vil forbedre likviditeten. Derudover solgte Cimos i 2013-2014 sine datterselskaber TPS Labin, TPS Novi Knezevac (landbrugsafdeling), Litostroj Power (energiafdeling) og Cimos Titan (maskinafdeling), hvilket gav et samlet provenu på ca. 25 mio. EUR.

(53) Ifølge planen skal der gennemføres kvalitetsforanstaltninger til forbedring af arbejdsprocesserne, f.eks. materialestrøm, intern emballering, håndtering af skæreværktøj og lagerstyring. Endvidere vil der blive gennemført foranstaltninger til forbedring af fremstillingsprocesserne, herunder omdannelse og flytning af visse produktionslinjer, erstatning eller opgivelse af visse råmaterialer og fornyelse, reparation og udskiftning af arbejdsudstyr. De årlige fordele ved gennemførelsen af disse foranstaltninger forventes at blive øget fra 0,9 mio. EUR i 2015 til 5 mio. EUR efter 2017.

(54) I forsyningskæden har selskabet til hensigt at reducere antallet af […], nedsætte omkostningerne til hasteforsendelser (»premium freight«) ved at mindske efterslæbet i produktionen til faste kunder, forenkle materialestrømme mellem produktionsenheder og reducere […] ved at tildele kontrakterne ved udbud. Den forventede reduktion af omkostningerne i forsyningskæden vil i sidste instans nå op på 5,3 mio. EUR om året fra 2018 og frem. Indtil da forventes besparelserne at blive øget gradvist, fra 1,8 mio. EUR i 2015 til 4,1 mio. EUR i 2017.

(55) Selskabet planlægger også at forbedre indkøbsprocessen ved at forhandle mængderabatter med sine eksisterende leverandører […] for at opnå mere fordelagtige priser samt ved at centralisere indkøbsfunktionen. De aktuelle likviditetsproblemer har fået mange leverandører til at nægte at handle med Cimos, hvilket begrænsede dets mulighed for at optimere omkostningerne ved at skifte leverandør. Dette forventes at ændre sig, når selskabet ikke længere er omfattet af tvangsakkorden. Fordelene ved den forbedrede indkøbsproces forventes at nå op på 11,3 mio. EUR i 2015-2018.

(56) Foranstaltningerne til nedsættelse af de indirekte omkostninger fokuserer primært på at mindske omkostningerne til tjenesteydelser (forsyningsvirksomheder, it, telekommunikation, rengøring og sikkerhed) og ophøre med ikkeforretningsrelaterede støtteaktiviteter (donationer til lokale sportsklubber). Foranstaltningerne forventes at medføre besparelser på 0,3 mio. EUR i 2015 og 0,6 mio. EUR pr. efterfølgende år.

(57) Som led i foranstaltningen til lageroptimering planlægger Cimos at forbedre kontrollen med gamle lagre, indføre konsignationslagerordninger, øge leveringsfrekvensen, mindske beholdningen af råmaterialer og øge beholdningen af færdige produkter med henblik på at yde bedre kundeservice.

3.3. OVERSIGT OVER OMSTRUKTURERINGSOMKOSTNINGER OG FINANSIERINGSKILDER

(58) Ifølge omstruktureringsplanen beløber de samlede omstruktureringsomkostninger sig til 350,7 mio. EUR og skal efter planen finansieres med et egetbidrag på 329 mio. EUR og med statsstøtte på 21,7 mio. EUR. Omstruktureringsomkostningerne og finansieringskilderne er opsummeret i tabel 4.

(*) Forretningshemmelighed.

Tabel 4

Omstruktureringsomkostninger og finansieringskilder

(mio. EUR)

Omstruktureringsomkostninger		Finansieringskilde	
Tilbagebetaling af leverandørgæld	113,1	Anmeldt egetbidrag	329,0
Handelstab i 2014 og tidligere	65,2		
Kapitaludgifter	18,3	Anmeldt statsstøtte (redningsstøtte konverteret til egenkapital)	21,7
Tilbagebetaling af kundefinansierede kapitaludgifter	9,8		
Tab ved afhændelse af Litostroj Power	17,5		
Tab ved afhændelse af Cimos Titan	2,5		
Tilbagebetaling af gæld vedrørende Litostroj Power	21,4		
Fratrædelsesgodtgørelser	8,4		
Honorar til omstruktureringsrådgiver	3,0		
Strafrente i forbindelse med leasingkontrakt og tilbagebetaling som følge af misligholdelse	2,3		
Begrænset egenkapital- og minimumslikviditetsmargen	49,0		
Renter af redningsstøtte	1,2		
Tilbagebetaling af omstruktureringskreditter	39,0		
Omkostninger i alt	350,7	Finansieringskilder i alt	350,7

Kilde: Omstruktureringsplan

(59) Det anmeldte egetbidrag udgør 94 % af de samlede omstruktureringsomkostninger.

Omstruktureringsomkostninger

(60) På grund af begrænset likviditet har Cimos ophobet betydelige leverandørforpligtelser, der skal indfris for at sikre fortsatte forsyninger og driftsmæssig stabilitet. Selskabet har indfriet leverandørforpligtelser på 20,5 mio. EUR inden indledningen af tvangsakkorden og skal indfri yderligere 92,6 mio. EUR, som det skyldte ved begyndelsen af tvangsakkorden. Det samlede beløb, der skal indfris, udgør 113,1 mio. EUR.

(61) Pr. 2014 udgjorde selskabets forventede akkumulerede tab 211,4 mio. EUR og den negative egenkapital 155,6 mio. EUR. For at et omstruktureret selskab kan betragtes som rentabelt på det tidspunkt, hvor det ikke længere er omfattet af tvangsakkorden, kan egenkapitalen ifølge reglerne for tvangsakkord ikke være negativ. De akkumulerede tab skal således være dækket. Ovennævnte beløb skal tilpasses med de poster, der er vist separat i tabel 4 (tab ved afhændelse, fratrædelsesgodtgørelser, honorar til omstruktureringsrådgiver, strafrente i forbindelse med leasingkontrakt og tilbagebetaling af leverandørgæld). Saldoen beløber sig til 65,2 mio. EUR og udgør tidligere handelstab, der skal inddrives under omstruktureringen.

(62) Som nævnt i betragtning 45 har kapitaludgifterne i de seneste år være utilstrækkelige på grund af likviditetsmangel. Dette førte ofte til forsinkelser i produktionen og til, at Cimos ikke var i stand til at indfri sine forpligtelser over for kunderne. De kapitaludgifter, der er forudset i planen, skal sikre, at Cimos vil opfylde sine fremtidige kontraktlige forpligtelser og er således afgørende for genoprettelsen af rentabiliteten.

(63) En del af kapitaludgifterne, nemlig 9,8 mio. EUR, vil blive finansieret af kunder i form af et lån. Dette lån skal tilbagebetales af Cimos og udgør således en omstruktureringsomkostning.

(64) Ved salget af datterselskaberne Litostroj Power (energiafdelingen) og Cimos Titan (maskinafdelingen) anerkendte Cimos et tab ved afhændelsen på 20 mio. EUR, hvilket øger de akkumulerede tab, der er beskrevet i betragtning 61.

(65) Provenuet af salget af Litostroj Power på 21,4 mio. EUR blev brugt af Cimos til at tilbagebetale banklån, sådan som krævet i aftalerne om finansieringsfaciliteten.

(66) De afskedigelser, der er planlagt som led i den driftsmæssige omstrukturering, vil medføre fratrædelsesgodtgørelser på 8,4 mio. EUR.

(67) Selskabet har engageret konsulenter til at bistå bestyrelsen med at planlægge og udføre omstruktureringsprocessen. Omkostningerne til tjenesteydelser fra liberale erhverv anslås til […] EUR.

(68) Som led i den aftale, der blev indgået med leasingvirksomheden (se betragtning 43), skal Cimos afvikle en del af sine forpligtelser direkte, herunder strafrenter.

(69) For at kunne operere på markedet selvstændigt er det ikke tilstrækkeligt for Cimos at dække akkumulerede tab. Det er almindelig praksis i automobilindustrien, at kunderne kræver et tilstrækkeligt forhold mellem samlet gæld og egenkapital, for at en tilbudsgiver kan deltage i buddene. Hvis Cimos skal byde på ordrer, hvilket er nødvendigt for at nå de planlagte salgsmål og i sidste ende genoprette rentabiliteten, skal det have en egenkapital på mindst 39 mio. EUR. Derudover har det behov for 10 mio. EUR for at sikre en tilstrækkelig likviditetssikkerhedsmargen, der er nødvendig for at stabilisere likviditeten og genoprette tilliden på markedet, når det ikke længere er omfattet af tvangsakkorden.

(70) De påløbne renter af det beløb, som selskabet har lånt på markedet takket være redningsstøttegarantien, androg pr. 3. juni 2014, dvs. da tvangsakkorden trådte i kraft, 1,2 mio. EUR og skal tilbagebetales som led i omstruktureringen.

(71) Cimos skal også tilbagebetale den gæld, der skyldes omstruktureringskreditfaciliteten, som er beskrevet i betragtning 41. De hertil knyttede omstruktureringsomkostninger, som Slovenien har anmeldt, beløber sig til 39 mio. EUR.

Finansieringskilder

(72) De anmeldte kilder til egenfinansiering omfatter omstruktureringskreditfaciliteten (se betragtning 41), de kapitaludgifter, der er finansieret af Cimos og dets kunder (se betragtning 45), provenuet af salget af datterselskabet Litostroj Power (se betragtning 52), fordelene ved de finansielle omstruktureringsforanstaltninger, der er beskrevet i afsnit 3.1, og Cimos' bidrag til leverandørernes gældsomlægning (se betragtning 42). Kilderne til egenfinansieringen er analyseret i detaljer i afsnit 8.8.

(73) Den anmeldte statsstøtte består af konverteringen til egenkapital af statens tilgodehavende hos Cimos, der stammer fra redningsstøttegarantien, for et beløb på 21,7 mio. EUR.

3.4. GENOPRETTELSE AF DEN LANGSIGTEDE RENTABILITET

(74) Omsstruktureringsplanen omfatter en genoprettelse af rentabiliteten i 2015 under det realistiske scenarie og i 2017 efter det pessimistiske scenarie takket være gennemførelsen af omstruktureringsforanstaltningerne i 2014-2016. Udvalgte fremskrevne finansielle data efter det realistiske scenarie er vist i tabel 5.

Tabel 5

Udvalgte fremskrevne data efter det realistiske scenarie

(mio. EUR)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nettoomsætning	370,4	358,1	327,2	321,8	316,0	345,0
EBIT (resultat før renter og skat)	– 7,7	10,1	10,7	11,6	12,1	18,8
Nettofortjeneste/-tab	– 77,8	2,1	2,9	4,2	5,0	11,1
Pengestrøm fra driften	2,9	19,0	32,1	40,5	34,1	27,6
Egenkapital	– 155,6	53,2	56,2	60,4	65,4	76,4
Kapitalafkast	—	3,9 %	5,2 %	7,0 %	7,6 %	14,5 %

Kilde: Omstruktureringsplan.

3.5. KOMPENSERENDE MODYDELSER

(75) Som en kompenserende modydelse foreslår Cimos at afhænde tre forretningsenheder i automobilsegmentet, der er dets kerneforretning, nemlig produktionsenhederne i […]. Produktionsenhederne var rentable og tegnede sig for ca. 4 % af Cimos' samlede indtjening før omstruktureringen.

(76) Endvidere har selskabet afhændet tre enheder, der ikke udgjorde kerneforretningen, nemlig landbrugsafdelingen, energiafdelingen og maskinafdelingen, der tegnede sig for ca. 20 % af Cimos samlede indtjening i perioden før omstruktureringen og var rentable.

Tabel 6

Finansielle resultater af de afhændede forretningsenheder før omstruktureringen

	2011		2012		2013	
	Andel af Cimos' indtjening (%)	Brutto-fortjenes-te (i mio. EUR)	Andel af Cimos' indtjening (%)	Brutto-fortjenes-te (i mio. EUR)	Andel af Cimos' indtjening (%)	Brutto-fortjenes-te (i mio. EUR)
[…]	1,1	2,3	1,0	1,5	1,0	1,2
[…]	0,9	0,9	0,8	0,8	1,0	1,0
[…]	1,6	1,9	1,4	1,5	2,0	2,2
Kerneforretning i alt	**3,6**	**5,1**	**3,2**	**3,8**	**4,0**	**4,4**
Landbrug	0,9	1,5	1,2	2,7	0,9	1,2

	2011		2012		2013	
	Andel af Cimos' indtjening (%)	Bruttofortjenes-te (i mio. EUR)	Andel af Cimos' indtjening (%)	Bruttofortjenes-te (i mio. EUR)	Andel af Cimos' indtjening (%)	Bruttofortjenes-te (i mio. EUR)
Energi	11,4	22,6	12,2	28,1	9,7	14,4
Maskiner	5,0	5,3	6,8	6,6	8,5	6,3
Ikkekerneforretning i alt	**17,3**	**29,4**	**20,2**	**37,4**	**19,1**	**21,9**

Kilde: Svar på anmodningen om oplysninger fra 30. januar 2015.

(77) Efter ovennævnte frasalg vil Cimos' eneste resterende forretningsområde være automobilafdelingen, der er selskabets kerneaktivitet.

3.6. BESLUTNINGEN OM AT INDLEDE PROCEDUREN

(78) Kommissionen indledte den formelle undersøgelsesprocedure den 9. april 2014. I beslutningen om at indlede proceduren udtrykte Kommissionen tvivl med hensyn til genoprettelsen af den langsigtede rentabilitet, de kompenserende modydelser og egetbidraget.

(79) Genoprettelsen af den langsigtede rentabilitet forekom tvivlsom. Ifølge den finansielle fremskrivning i den oprindeligt anmeldte omstruktureringsplan forventede selskabet at generere nettotab og negative pengestrømme selv efter omstruktureringen. Endvidere afhang den oprindeligt anmeldte omstruktureringsplans mulighed for at genoprette Cimos' rentabilitet i vid udstrækning af indgåelsen af den frivillige gældsomlægningsaftale. Da der ikke var blevet indgået nogen aftale på tidspunktet for beslutningen om at indlede proceduren, blev denne antagelse anset for urealistisk. Dette blev bekræftet af senere begivenheder. Det lykkedes ikke parterne at nå til enighed om den frivillige gældsomlægning, og kreditorerne indledte i stedet tvangsakkorden.

(80) De foreslåede kompenserende modydelser i form af afhændelsen af landbrugs-, maskin- og energiafdelingen syntes ikke at vedrøre selskabets vigtigste marked, og der var ingen dokumentation for, at alle de aktiviteter, der skulle indstilles, ikke var tabsgivende før omstruktureringen, jf. punkt 40 i rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder ([19]) (herefter »rammebestemmelserne«).

(81) Endelig syntes to offentlige aktionærers rekapitalisering af Cimos og de forventede likviditetsfordele ved omlægningen af bankgæld, herunder i vidt omfang gæld tilhørende statsejede banker, der oprindeligt blev anmeldt som kilder til egetbidrag, at indebære statsstøtte. Hvis det skulle vise sig at være sandt, ville det ikke være i overensstemmelse med rammebestemmelserne, ifølge hvilke egetbidraget ikke må indeholde støtte. Den eneste acceptable kilde til egetbidraget på tidspunktet for beslutningen om at indlede proceduren, nemlig provenuet af frasalget af landbrugsafdelingen, tegnede sig for 0,5 % af omstruktureringsomkostninger, hvilket vil sige, at det lå væsentligt under den krævede tærskel på 50 %.

4. **BEMÆRKNINGER FRA SLOVENIEN**

(82) Som reaktion på beslutningen om at indlede proceduren meddelte Slovenien Kommissionen, at indholdet af den anmeldte omstruktureringsplan ville blive ajourført i lyset af resultatet af den tvangsakkord, der blev indledt den 3. juni 2014.

(83) Da forhandlingerne om tvangsakkorden endnu ikke var afsluttet, oplyste Slovenien ingen detaljer om ændringerne, men bekræftede, at det ikke længere indgik i overvejelserne at lade to aktionærer rekapitalisere Cimos. Med hensyn til de andre oprindeligt foreslåede foranstaltninger anførte Slovenien, at de ikke kunne blive vurderet, før de var blevet tilstrækkeligt godt afgrænset i forbindelse med tvangsakkorden. Slovenien fremsatte dog bemærkninger til nogle af de spørgsmål, der var taget op i beslutningen om at indlede proceduren.

([19]) Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (EUT C 244 af 1.10.2004, s. 2).

(84) Under henvisning til Kommissionens tvivl om, hvorvidt de statsejede bankers aktiviteter kunne tilregnes staten, svarede Slovenien, at de alle opererede på markedet efter kommercielle principper. Deres afgørelser vedrørende Cimos byggede på rent økonomiske interesser, var ikke påvirket af statslige organer og blev truffet parallelt med private kreditorer, der også indledte tvangsakkorden.

(85) Med hensyn til DUTB anførte Slovenien, at dets involvering i omstruktureringen af Cimos var uafhængig af politisk indblanding. Fire ud af syv af dets bestyrelsesmedlemmer er ikke slovenere og har stor international ekspertise og troværdig. Afgørelser om kreditstyring og kapitalforvaltning træffes inden for rammerne af en operationel udvalgsstruktur med klart afgrænsede mandater og kompetencer.

(86) Deltagelsen af SID Banka (herefter »SID«) i omstruktureringen af Cimos ville være uafhængig af den slovenske regering. Transaktioner over visse grænser skal godkendes af tilsynsrådet, hvis medlemmer udpeges af regeringen, som de dog skal være uafhængige af. Slovenien erkendte, at SID's mission som udviklingsbank afviger fra de kommercielle bankers mål (f.eks. gevinstmaksimering), men anførte, at SID's ledelsesstruktur er underlagt de samme regler som i de private banker.

(87) Slovenien noterede sig, at Kommissionen nærede tvivl om genoprettelsen af den langsigtede rentabilitet, og erklærede, at det ville sikre, at denne tvivl blev taget op i den ajourførte omstruktureringsplan.

(88) Med hensyn til de kompenserende modydelser gjorde Slovenien gældende, at omstruktureringsstøtten til Cimos kan godkendes uden kompenserende modydelser, da Cimos markedsandel er lille eller ubetydelig, og selskabet ligger i et støtteberettiget område. Det anførte også, at det hverken følger af retspraksis eller rammebestemmelserne, at de kompenserende modydelser skal finde sted udelukkende på selskabets vigtigste markeder efter omstruktureringen. Endelig gjorde Slovenien gældende, at afhændelsen af landbrugs-, maskin- og energiafdelingen i betydelig grad ville berøre Cimos konkurrencemæssige stilling i automobilsegmentet ved at begrænse de ressourcer, der tidligere var til rådighed på grund af overskuddene i de afhændede virksomheder.

(89) Med hensyn til egetbidraget anførte Slovenien, at gældsomlægningen, i det omfang den ikke involverer statsstøtte, må betragtes som et egetbidrag.

5. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

(90) Kommissionen modtog bemærkninger fra én interesseret part, nemlig Cimos. Cimos tilsluttede sig fuldt ud bemærkningerne fra Slovenien som svar på beslutningen om at indlede proceduren. Det fremhævede også selskabets socioøkonomiske betydning for landet og regionen og gav udtryk for tillid til genoprettelsen af rentabiliteten.

6. ANDRE BEMÆRKNINGER

(91) Mellem september 2014 og marts 2015 modtog Kommissionen flere breve fra en privat borger, Olga Filakovic, der repræsenterede et canadisk selskab, Hormess International Limited. Olga Filakovic hævdede i sine breve, at Cimos' balance svigagtigt var blevet forhøjet med mindst 20 mio. EUR ved hjælp af hvidvaskede penge, der (med påløbne renter) beløb sig til 35 mio. EUR, som blev stillet til rådighed af Slovenien som en del omstruktureringsstøtten, at hendes selskab var berettiget til erstatning og — som kreditor — gjorde krav på 60 mio. EUR fra Cimos og Slovenien, et tilgodehavende, der angiveligt var anmeldt til distriktsretten i Koper, og at Cimos forfalskede finansielle dokumenter for at skjule gæld til sine kunder i forbindelse med en kontorbygning, som Cimos ikke ejede, men solgte for 9,75 mio. EUR.

(92) Kommissionen bemærker, at de interesserede parter blev opfordret til at fremsætte bemærkninger i en meddelelse, der sammen med beslutningen om at indlede proceduren blev offentliggjort i EU-Tidende den 23. maj 2014 ([20]). Fristen for fremsættelse af bemærkninger udløb den 23. juni 2014. Som svar på Olga Filakovics påstande har Kommissionen dog taget de oplysninger, som hun er fremkommet med, i betragtning i forbindelse med denne undersøgelse. Påstandene gennemgås i betragtning 160 nedenfor.

7. SLOVENIENS KOMMENTARER TIL DE INTERESSEREDE PARTERS BEMÆRKNINGER OG ANDRE KOMMENTARER

(93) Slovenien har ikke svaret på bemærkningerne fra Cimos.

([20]) Se fodnote 2.

(94) Med hensyn til bemærkningerne fra Olga Filakovic som svar på Kommissionens anmodninger om oplysninger fra 18. december 2014 har Slovenien afvist alle påstande og betegnet dem som fuldstændigt falske, uforståelige og udokumenterede. Slovenien præciserede navnlig, at Cimos' årsregnskaber som en del af de obligatoriske krav i forbindelse med tvangsakkorden var blevet revideret af en uafhængig revisor, der havde afgivet en revisionserklæring uden forbehold. Med hensyn til erstatningen på 60 mio. EUR har Slovenien forsikret, at Cimos ikke havde nogen forpligtelser over for Hormess International. I december 2014 anmeldte Hormess International og et slovensk selskab, SOF ING d.d., et krav på ca. 61 mio. EUR til retten i forbindelse med tvangsakkorden, men kravet er ikke blevet medtaget i den undersøgelse af kravene, som bestyreren af tvangsakkorden har foretaget, og er derfor ikke blevet registreret hos distriktsretten i Koper i forbindelse med tvangsakkorden. Endelig bekræftede Slovenien i forbindelse med salget af en kontorbygning, at Cimos var ejer af bygningen, der blev solgt til selskabet Berny Commerce d.o.o. i 2001, der på behørig vis lod sig registrere i matrikelregistret i 2002, og at der ikke forelå noget krav mod Cimos i tilknytning hertil.

8. **VURDERING AF STØTTEFORANSTALTNINGEN**

8.1. FOREKOMST AF STATSSTØTTE

(95) Ifølge traktatens artikel 107, stk. 1, er 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.

(96) Heraf følger, at følgende kumulative kriterier skal være opfyldt, for at en foranstaltning kan betegnes som statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, dvs. at der skal være tale om anvendelse af statsmidler, som kan tilregnes staten, at der skal være en selektiv fordel for støttemodtageren, og at støtten skal fordreje (eller true med at fordreje) konkurrencevilkårene og samhandelen mellem medlemsstaterne.

Foranstaltning 1

(97) Foranstaltningen skal ydes af finansministeriet, hvorfor den klart involverer statsmidler og kan tilregnes staten.

(98) Foranstaltningen skal kun ydes til én specifik virksomhed, nemlig Cimos. Foranstaltningen består af en konvertering af gæld til egenkapital for et beløb på 21,7 mio. EUR og en omlægning for et beløb på 14,5 mio. EUR af statens tilgodehavende hos Cimos som følge af redningsstøttegarantien ([21]). I beslutningen om at indlede proceduren konkluderede Kommissionen, at konverteringen af statens tilgodehavende til egenkapital udgjorde statsstøtte. Konklusionen gælder fortsat og bestrides ikke af Slovenien.

(99) Slovenien anfører, at omlægningen af statens tilgodehavende ikke udgør støtte, fordi den skal afpasses efter Cimos' gæld til de andre kreditorer, der deltager i tvangsakkorden. Kommissionen finder, at redningsstøttegarantien og den deraf følgende omlægning af statens krav udgør én transaktion, selv om de indebærer forskellige finansielle instrumenter. I den forstand forlænger omlægningen blot den fordel, som redningsstøtten giver Cimos. Dette bekræftes også af, at de andre nuværende kreditorer, der er omfattet af tvangsakkorden, den 3. november 2013, da Slovenien anmeldte en konvertering til egenkapital af sit samlede tilgodehavende som følge af redningsstøtten, ikke indvilligede i at omlægge Cimos' gæld. I betragtning heraf finder Kommissionen, at omlægningen af statens tilgodehavende giver Cimos en selektiv fordel.

(100) Uanset konklusionen i den foregående betragtning bemærker Kommissionen endvidere, at hverken konverteringen eller omlægningen af statens tilgodehavende ville være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, jf. betragtning 104-107 nedenfor.

(101) Endelig kan foranstaltningen forbedre Cimos' konkurrencemæssige stilling på automobilmarkedet, der er åbent for konkurrence fra andre medlemsstater. Derfor fordrejer eller truer den med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

(102) På grundlag af vurderingen i betragtning 97-101 finder Kommissionen, at foranstaltning 1 udgør statsstøtte.

([21]) Denne garanti blev påberåbt af de relevante banker og resulterede i et krav fra staten mod selskabet.

Foranstaltning 2

(103) Foranstaltningen skal ydes af Republikken Slovenien, hvorfor den klart involverer statsmidler og kan tilregnes staten.

(104) Ifølge retspraksis giver økonomiske transaktioner, der udføres af et offentligt organ eller en offentlig virksomhed, ikke modparten en fordel og udgør derfor ikke støtte, hvis de udføres på normale markedsvilkår ([22]) (det markedsøkonomiske investorprincip eller »investorprincippet«). Princippet er blevet udviklet i forbindelse med forskellige økonomiske transaktioner. For at vurdere, om der er tale om statsstøtte i tilfælde af transaktioner med fordringer, er det navnlig nødvendigt at sammenligne adfærden hos offentlige kreditorer med adfærden hos hypotetiske private kreditorer, der selv befinder sig i en lignende situation (»investorprinciptesten«).

(105) Enhver forsigtig kreditor, der opererer på markedsøkonomiske vilkår, ville normalt udføre sin egen forudgående analyse af det finansielle resultat af en gældsomlægning, f.eks. ved at sammenligne det beløb, der forventes at kunne inddrives efter scenariet med gældsomlægning, med det beløb, der forventes at kunne inddrives efter det alternative scenarie, i det foreliggende tilfælde med Cimos' konkurs.

(106) Hvis en medlemsstat hævder, at den økonomiske transaktion er i overensstemmelse med investorprinciptesten, skal den derfor fremlægge dokumentation for, at beslutningen om at udføre transaktionen blev truffet på grundlag af en vurdering, som en rationel privat kreditor ville have foretaget for at fastslå, om transaktionen var rentabel.

(107) I det foreliggende tilfælde har Slovenien ikke fremlagt dokumentation for, at staten ved at acceptere gældsomlægningsvilkårene handlede som en rationel kreditor på markedsvilkår. Slovenien henviser til rapporten fra en uafhængig valuar, der skulle vurdere den finansielle omstruktureringsplan, og som fandt, at alle kreditorer tilsammen ville få mere ud af tvangsakkorden end af Cimos' konkurs ([23]). Det fremgår dog ikke af rapporten, hvor meget staten isoleret set ville inddrive, hvis den valgte det alternative scenarie. Det kan dog ikke udelukkes, at selv om kreditorerne under ét muligvis ville være bedre stillet ved at acceptere tvangsakkorden, kunne staten have inddrevet en større del af sine individuelle tilgodehavender, hvis den havde valgt det alternative scenarie. Under alle omstændigheder ville den analyse, som alle kreditorerne foretog, ikke have været tilstrækkelig til, at en individuel privat kreditor kunne træffe beslutning om foranstaltningen, da der kunne være forskelle med hensyn til sikkerhedsstillelse, fordringernes plads i konkursordenen osv. Derfor finder Kommissionen, at den foreliggende foranstaltning gav Cimos en selektiv økonomisk fordel.

(108) Vurderingen af virkningen af foranstaltning 1 for konkurrencevilkårene og samhandelen, jf. betragtning 101, gælder også for foranstaltning 2.

(109) På grundlag af vurderingen i betragtning 103-108 finder Kommissionen, at foranstaltning 2 udgør statsstøtte.

Foranstaltning 3

(110) Kommissionen bemærker, at Gorenjska Banka er en privat enhed, mens IFC tilhører World Bank Group, hvorfor disse to enheders handlinger ikke kan tilregnes staten.

(111) Aktiemajoriteten i de andre banker, der deltager i foranstaltning 3, nemlig NLB, Abanka, Banka Celje og NKBM, er ejet af staten, der har stemmemajoriteten i ledelsen og bestyrelserne. Dette er en indikator for, at foranstaltningen kan tilregnes staten. Kommissionen har dog ikke fundet noget bevis i vedtægterne, ledelsesstrukturen eller nogen anden kilde på, at staten påvirkede de berørte bankers beslutninger om at vedtage den pågældende foranstaltning, jf. retspraksis i Stardust-Marine-dommen ([24]). Tværtimod fremlagde Slovenien interne dokumenter, der godtgjorde, at hver af bankerne vurderede omstruktureringsvilkårene ud fra økonomiske betragtninger og i overensstemmelse med deres interne beslutningsprocesser. Endvidere blev NLB's konvertering af gæld til egenkapital i Adria Airways-sagen heller ikke anset for at kunne tilregnes staten ([25]). Af disse grunde finder Kommissionen, at de beslutninger, som NLB, Abanka, Banka Celje og NKBM har truffet om at deltage i foranstaltning 3, ikke kan tilregnes staten.

([22]) Sag C-39/94, SFEI m.fl., Sml. 1996 I, s. 3547, præmis 60-61.
([23]) Ifølge rapporten ville 3,88 % af de simple finansielle krav blive fyldestgjort efter konkursscenariet og 23,94 % efter tvangsakkordscenariet.
([24]) Sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen (Stardust-Marine), Sml. 2002 I, s. 4397.
([25]) Se Kommissionens afgørelse (EU) 2015/494 af 9. juli 2014 om foranstaltning SA.32715 (2012/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/CP), som Slovenien gennemførte til fordel for Adria Airways d.d. (EUT L 78 af 24.3.2015, s. 18).

(112) DUTB er et statsejet selskab, der blev stiftet i 2013 for at lette omstruktureringen af banker, der står over for alvorlige likviditets- og solvensproblemer. Igen er statsligt ejerskab en indikator for, at foranstaltningen kan tilregnes staten, men det er ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at dette reelt kan anses for at være tilfældet. Kommissionen har fundet dokumentation for, at DUTB var uafhængig i sin beslutningstagning med hensyn til Cimos. For det første kræver beslutninger som den om Cimos ifølge DUBT's fundats ikke statslig tilladelse. For det andet ligner DUBT's ledelsesstruktur en banks operationelle struktur på den måde, at beslutningerne træffes af et kreditudvalg. Den særlige beslutning om Cimos blev truffet af bestyrelsens højest placerede kreditudvalg. Tre ud af de syv bestyrelsesmedlemmer er ikke slovenere, og alle undtagen én kommer fra finanssektoren. Det eneste medlem af bestyrelsen, der repræsenterer den offentlige administration (en tidligere statssekretær i finansministeriet), stemte imod omstruktureringen af Cimos, men blev nedstemt af de andre bestyrelsesmedlemmer. Endelig fremlagde Slovenien interne dokumenter, der viser, at DUTB også vurderede de foreslåede omstruktureringsvilkår ud fra økonomiske betragtninger. Af disse grunde finder Kommissionen, at DUTB's beslutning om at deltage i foranstaltning 3, ikke kan tilregnes staten.

(113) I den forbindelse bemærkes det også, at uanset konklusioner i betragtning 110 og 112 ovenfor udførte alle de kreditorer, der er nævnt i betragtning 111, samt DUTB forudgående analyser, hvor de forskellige foranstaltninger blev sammenlignet, og hvor det blev konkluderet, at de ville have større fordel af Cimos' omstrukturering end af dets afvikling. Derfor kan disse kreditorers tilslutning til konverteringen af gæld til egenkapital også anses for at være i overensstemmelse med investorprinciptesten og dermed for ikke at indebære en økonomisk fordel for Cimos.

(114) SID Banka er en 100 % statsejet slovensk eksport- og udviklingsbank. Alle medlemmer af SID's bestyrelse, der gav tilladelse til beslutningen om Cimos, var udpeget af regeringen, og derudover er tre ud af syv af dem ansat af staten. Ifølge artikel 8 i loven om den slovenske eksport- og udviklingsbank skal alle beslutninger tages med tanke på Sloveniens udvikling. Slovenien selv erkender, at SID's opgave som udviklingsbank adskiller sig fra de kommercielle bankers mål (f.eks. gevinstmaksimering). SID indvilligede i de mindst gunstige betingelser for gældsomlægningen blandt alle kreditorer i tvangsakkorden, idet den godkendt en gældsnedskrivning på 58 %, mens ingen af de andre kreditorer i tvangsakkorden godkendte nogen gældsnedskrivning, men snarere valgte en konvertering af gæld til egenkapital, der gav mulighed for fremtidige kapitalgevinster fra den erhvervede aktiepost i Cimos. Slovenien har ikke underbygget, hvorfor SID accepterede mindre gunstige vilkår end andre kreditorer i tvangsakkorden. Kommissionen har i forbindelse med den tidligere afgørelse allerede gjort gældende, at de garantier, som SID ydede, svarede til statsmidler og udgjorde støtte ([26]). Med henblik herpå finder Kommissionen, at SID's beslutning om at deltage i foranstaltning 3 kan tilregnes staten.

(115) Slovenien har ikke fremlagt nogen pålidelig dokumentation for, at SID's beslutning om at deltage i foranstaltning 3 blev truffet på grundlag af markedsmæssige overvejelser. Slovenien hævder, at SID ville opnå 9,9 mio. EUR ved tvangsakkorden og skulle betale yderligere 6,7 mio. EUR i tilfælde af Cimos' afvikling, dvs. at forskellen mellem de to scenarier er 16,6 mio. EUR. Denne påstand underbygges dog ikke af nogen analyse, der viser, hvordan man nåede frem til disse beløb. Slovenien har fremlagt sådanne analyser, der var udarbejdet af de andre kreditorer i tvangsakkorden. Endvidere giver de inddrevne beløb anledning til tvivl. Det er ikke klart, hvorfor SID skulle udsætte sig for yderligere tab i tilfælde af en afvikling, når markedsværdien af SID's sikkerhedsstillelse beløber sig til 4,5 mio. EUR. På den anden side synes de beløb, der kan inddrives i tilfælde af omstrukturering, ikke at tage hensyn til tabet på 27,5 mio. EUR som følge af gældsnedskrivningen. Enhver rationel kreditor, der opererer på markedsvilkår, foretager en finansiel analyse, inden han træffer beslutning om en foranstaltning. På grundlag af den foreliggende dokumentation finder Kommissionen, at SID ikke udførte en sådan analyse, inden den indvilligede i gældsnedskrivningen, dvs. at den ikke handlede som en rational kreditor, der opererer på markedsvilkår. Derfor gav den foranstaltning, som SID ydede, Cimos en selektiv økonomisk fordel.

(116) Vurderingen af virkningen af foranstaltning 1 for konkurrencevilkårene og samhandelen, jf. betragtning 101, gælder også for den foranstaltning, der blev ydet af SID.

(117) I betragtning af vurderingen i betragtning 110-116 finder Kommissionen på den ene side, at foranstaltning 3 udgør statsstøtte, i det omfang den blev ydet af SID. På den anden side involverer den gældomlægning, som Gorenjska Banka, IFC, NLB, Abanka, Banka Celje, NKBM og DUTB har foretaget inden for rammerne af foranstaltning 3, ikke statsstøtte.

([26]) Se Kommissionens afgørelse NN 34/2009 (ex N 321/2009) af 12. juni 2009 om statsstøtte — Slovenia »Temporary Framework scheme — Guarantees«.

Foranstaltning 4

(118) Ingen af de kunder, der bidrog til omstruktureringskreditfaciliteten, er statskontrollerede, og derfor kan deres beslutninger ikke tilregnes staten. Med hensyn til bidraget fra de banker, der yder omstruktureringskreditter, er deres beslutninger vedrørende Cimos blevet anset for ikke at kunne tilregnes staten, jf. betragtning 110 og 112 ovenfor, med undtagelse af SID. Derudover deltog de offentligt ejede banker i omstruktureringskreditfaciliteten på samme vilkår som den private bank Gorenjska Banka og IFC.

(119) Endvidere modvares bankernes deltagelse af de private kunder, der har indvilliget i at stille finansiering til rådighed for Cimos for det samme beløb, men på betydeligt mindre fordelagtige vilkår. Der er ikke knyttet nogen sikkerhedsstillelse til kundernes bidrag, som heller ikke forrentes. Derudover er bidraget fra de banker, der yder omstruktureringskreditter, omfattet af den mest privilegerede sikkerhedsstillelse og forrentes med en rente svarende til 6-måneders Euribor + 5 % p.a.; det vil sige højere end en rentesats, der er tiltænkt kriseramte virksomheder med høj sikkerhedsstillelse i Kommissionens meddelelse om referencesatser ([27]), og som søger at tilnærme sig markedssatsen.

(120) Ydelsen af omstruktureringskreditfaciliteten er afgørende for genoprettelsen af selskabets rentabilitet. Uden den ville Cimos ikke være i stand til at betale sine leverandører på kort sigt og således ikke fortsætte sine aktiviteter. I den forstand er det også økonomisk set rationelt for kreditorerne, der har accepteret gældsomlægningen, at øge deres eksponering marginalt for at øge sandsynligheden for, at selskabets rentabilitet kan genoprettes, og at de i sidste ende kan inddrive deres resterende gæld.

(121) Kommissionen bemærker dog, at SID ud over at bidrage til omstruktureringskreditfaciliteten på samme måde som de andre banker også yder statsstøtte (se foranstaltning 3 ovenfor). På grund af dens juridiske status som offentlig udviklingsbank kan alle dens foranstaltninger endvidere tilregnes staten. Foranstaltning 3 og 4 ydes på samme tidspunkt og har samme formål, nemlig at omstrukturere Cimos. Ifølge retspraksis skal deres overholdelse af investorprinciptesten derfor vurderes under ét ([28]). Uden at det er nødvendigt at foretage en detaljeret beregning, er det klart, at de overordnede vilkår for SID ikke er ligestillede. Derfor skal SID's bidrag til omstruktureringskreditfaciliteten betragtes som statsstøtte.

(122) Set i lyset af vurderingen i betragtning 118-120 finder Kommissionen, at foranstaltning 4, med undtagelse af SID's bidrag, ikke udgør statsstøtte.

Foranstaltning 5

(123) Ingen af de leverandører, der er involveret i den frivillige omlægning af deres tilgodehavender hos Cimos, ejes eller kontrolleres af staten, og deres beslutninger om at deltage i foranstaltning 5 kan derfor ikke tilregnes staten, og foranstaltning 5 udgør dermed ikke statsstøtte.

Foranstaltning 6

(124) Leasingvirksomheden, Hypo Leasing d.o.o., tilhører Hypo Group Alpe Adria (»HGAA Group«), der er ejet af den østrigske stat. Kommissionen har ikke fundet dokumentation for, at leasingvirksomheden forfulgte andre interesser end kommercielle interesser, eller at Østrig påvirkede dens beslutning om at omlægge Cimos' leasingforpligtelser. Det forekommer ikke sandsynligt, at Østrig ville udøve pres på HGAA Group med henblik på at yde statsstøtte til en kriseramt virksomhed, der er beliggende i en anden medlemsstat. Kommissionen bemærker også, at HGAA med hensyn til de vilkår, hvorpå det kan drive forretning, er begrænset af de forpligtelser, der er indeholdt i Kommissionens afgørelse om statsstøtte ([29]). Derudover forpligtede Østrig sig i den beslutning til ikke at yde supplerende støtte til selskaber i HGAA Group.

(125) Derfor finder Kommissionen, at leasingvirksomhedens beslutning om at omlægge sin eksponering over for Cimos, ikke kan tilregnes staten, og at foranstaltning 6 således ikke udgør statsstøtte.

([27]) Meddelelse fra Kommissionen om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten (EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6).
([28]) Sag T-1/12, Frankrig mod Kommissionen (»Sea France«), ECLI:EU:T:2015:17, præmis 34, med yderligere henvisninger.
([29]) Kommissionens afgørelse 2014/341/EU af 3. september 2013 — Statsstøtte SA.32554 (09/C) — Østrigs omstruktureringsstøtte til fordel for Hypo Group Alpe Adria (EUT L 176 af 14.6.2014, s. 1).

Foranstaltning 7

(126) De banker, der deltager i den frivillige gældsomlægning, er ikke statskontrollerede, og deres beslutninger om at deltage i Cimos' omstrukturering kan derfor ikke tilregnes staten. Foranstaltning 7 udgør derfor ikke statsstøtte.

Foranstaltning 8

(127) Ingen af de kunder, der gav tilsagn om at stille finansiering til rådighed til dækning af kapitaludgifter, er statskontrollerede, og derfor kan deres beslutninger ikke tilregnes staten. Foranstaltning 8 udgør derfor ikke statsstøtte.

Konklusion om forekomsten af statsstøtte

(128) Kommissionen konkluderer, at foranstaltning 1, 2 og til dels foranstaltning 3 og 4 (i det omfang de blev ydet af SID) udgør statsstøtte.

(129) Statsstøtten beløber sig til 80,3 mio. EUR, hvilket svarer til statens konvertering af gæld til egenkapital og SID's konvertering af gæld til egenkapital, gældsnedskrivningen og bidraget til omstruktureringskreditfaciliteten ([30]). Derudover omfatter statsstøtten op til 16,6 mio. EUR, der indgår i gældsomlægningen. Det støtteelement, der indgår i gældsomlægningen, blev opgjort som forskellen mellem den nominelle værdi af statens tilgodehavender og SIS' lån på datoen for tvangsakkorden og nettonutidsværdien (NNV) af disse tilgodehavender og lån beregnet efter den tilbagebetalingsplan, der er accepteret af de kreditorer, der er omfattet af tvangsakkorden, dvs. under forudsætning af en 10-årig tilbagebetalingsperiode med en afdragsfri periode på to år, en rente svarende til Euribor + 2,5 %, beregnet på grundlag af en passende kalkulationsrente ([31]). Det nøjagtige støttebeløb, der indgår i gældsomlægningen, kan ikke beregnes, bl.a. fordi den fremtidige Euribor-rentesats ikke er kendt.

8.2. STATSSTØTTENS LOVLIGHED

(130) I overensstemmelse med artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ([32]) må støtte ikke gennemføres, førend Kommissionen har eller må anses for at have truffet afgørelse om godkendelse af en sådan støtte (»standstill-forpligtelse«).

(131) Ifølge Sloveniens svar af 30. januar 2015 på Kommissionens anmodning om oplysninger skulle tvangsakkorden efter planen være afsluttet senest i april 2015. Men så vidt Kommissionen ved, er der indtil videre ikke blevet ydet nogen omstruktureringsstøtte til Cimos. Derfor har Slovenien tilsyneladende indtil videre overholdt standstill-forpligtelsen.

8.3. STATSSTØTTENS FORENELIGHED

(132) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), kan der ydes støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

(133) Slovenien har anmeldt foranstaltningerne som omstruktureringsstøtte i henhold til rammebestemmelserne. I betragtning af Kommissionens tidligere afgørelse om redningsstøtte til Cimos og de finansielle vanskeligheder, der er beskrevet nedenfor, er Kommissionen enig i, at den aktuelle sag involverer en omstruktureringsstøtte, der skal vurderes i lyset af kriterierne i rammebestemmelserne, for at fastslå, om den kan være forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).

([30]) 6,7 mio. EUR.

([31]) Kalkulationsrenten blev fastsat på grundlag af den referencesats for Slovenien, der gælder for en kriseramt virksomhed. Ifølge Kommissionens meddelelse om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten (EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6) skal referencesatsen også anvendes som kalkulationsrente ved beregningen af nutidsværdier.

([32]) Rådets forordning (EF) Nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om den Europæiske unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

8.4. KRISERAMT VIRKSOMHED

(134) I henhold til punkt 12 a) og 14 i rammebestemmelserne ([33]) er kun kriseramte virksomheder berettiget til omstruktureringsstøtte. For at blive betegnet som en kriseramt virksomhed skal virksomheden opfylde de kriterier, der er angivet i punkt 10 eller 11 i rammebestemmelserne.

(135) I henhold til punkt 10 anses en virksomhed for at være kriseramt:

a) hvis der er tale om et selskab med begrænset ansvar, når over halvdelen af den tegnede kapital er forsvundet, og over en fjerdedel af denne kapital er gået tabt i løbet af de sidste tolv måneder

b) hvis der er tale om et selskab, hvor i det mindste nogle af deltagerne hæfter ubegrænset for virksomhedens gæld, når over halvdelen af egenkapitalen som opført i virksomhedens regnskaber er forsvundet, og over en fjerdedel af denne kapital er gået tabt i løbet af de sidste tolv måneder

c) når selskabet, uanset dets selskabsform, efter de nationale regler opfylder betingelserne for insolvensbehandling.

(136) I beslutningen om at indlede proceduren bemærkede Kommissionen, at eftersom Cimos er et selskab med begrænset ansvar, opfyldte det kriterierne i punkt 10, litra a), i rammebestemmelserne. Ifølge de konsoliderede årsregnskaber pr. 31. december 2012 havde det tabt mere end halvdelen af sin tegnede kapital (108 %) og mere end en fjerdedel heraf i løbet de sidste tolv måneder (137 %) ([34]). Derfor fandt Kommissionen, at Cimos kunne betragtes som en kriseramt virksomhed på grundlag af punkt 10, litra a), i rammebestemmelserne.

(137) Siden da er Cimos' finansielle situation blevet forværret yderligere. Pr. 31. december 2013 indberettede selskabet en negativ egenkapital på 103,3 mio. EUR. Ifølge de foreløbige (ureviderede) resultater for de første 10 måneder af 2014 noterede Cimos et nettotab på 74,3 mio. EUR, hvilket vil sige, at dets negative egenkapital blev øget endnu mere. I tidligere sager ([35]) har Kommissionen vurderet, at når et selskab har negativ egenkapital, må det på forhånd antages, at kriterierne i punkt 10, litra a), i rammebestemmelserne er opfyldt, hvilket synes at have været tilfældet med Cimos. Retten har også konkluderet ([36]), at et selskab med en negativ egenkapital er en kriseramt virksomhed.

(138) Derudover har retten siden den 3. juni 2014 pålagt Cimos tvangsakkordproceduren i henhold til den slovenske konkurslovgivning efter begæring fra kreditorerne. Derfor opfylder Cimos også betingelserne i punkt 10, litra c), i rammebestemmelserne.

(139) I henhold til punkt 12 i rammebestemmelserne er nyoprettede virksomheder ikke berettiget til rednings- eller omstruktureringsstøtte. Som udgangspunkt betragtes en virksomhed som en nyoprettet virksomhed i de første tre år efter påbegyndelsen af dens aktiviteter på de relevante forretningsområder. Cimos påbegyndte sine aktiviteter i 1972, blev registreret i sin nuværende form i 1975 og har opereret på det nuværende forretningsområde lige siden. Derfor kan Cimos ikke betragtes som en nyoprettet virksomhed.

(140) Ifølge punkt 13 i rammebestemmelserne kan en virksomhed, der tilhører eller er i færd med at blive overtaget af en større koncern, normalt ikke modtage rednings- eller omstruktureringsstøtte, medmindre det kan påvises, at virksomhedens vanskeligheder hidrører fra virksomheden selv og ikke er et resultat af en vilkårlig omkostningsfordeling inden for koncernen, og at virksomhedens vanskeligheder er for alvorlige til, at koncernen selv kan løse dem.

(141) Cimos tilhører ikke eller er ikke i færd med at blive overtaget af en større koncern. Derfor udelukker kriterierne i punkt 13 i rammebestemmelserne ikke selskabet fra at være berettiget til omstruktureringsstøtte.

([33]) Eftersom omstruktureringsstøtten blev anmeldt den 21. november 2013, bør den vurderes ud fra rammebestemmelserne fra 2004 (se fodnote 19). Ifølge punkt 136 i rammebestemmelserne fra 2014 (rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikke-finansielle virksomheder (EUT C 249 af 31.7.2014, s. 1)) »vil *anmeldelser, der indgår til Kommissionen før den 1. august 2014, […] blive vurderet på grundlag af de kriterier, der var gældende på anmeldelsestidspunktet*«.

([34]) Tabet af kapital i løbet af de sidste tolv måneder er større end det samlede tab af kapital, fordi Cimos tidligere har indberettet akkumulerede overskud.

([35]) Kommissionens beslutning i sag C-38/07, Arbel Fauvet Rail, EUT L 238 af 5.9.2008, s. 27.

([36]) Forenede sager T-102/07, Freistaat Sachsen mod Kommissionen, og T-120/07, MB Immobilien og MB System mod Kommissionen, Sml. 2010 II, s. 585, præmis 95-106.

(142) Kommissionen konkluderer, at Cimos har været en kriseramt virksomhed siden 2012 og er berettiget til omstruktureringsstøtte.

8.5. PRINCIPPET OM ENGANGSSTØTTE

(143) Ifølge punkt 73 i rammebestemmelserne gælder, at hvis virksomheden allerede tidligere har modtaget redningseller omstruktureringsstøtte, herunder ikkeanmeldt støtte, og der er gået under ti år, siden denne redningsstøtte blev ydet, omstruktureringsperioden sluttede, eller omstruktureringsplanens gennemførelse blev indstillet (alt efter hvad der sker senest), vil Kommissionen ikke tillade nogen yderligere rednings- eller omstruktureringsstøtte.

(144) Slovenien underrettede Kommissionen om, at selskabet ikke har modtaget nogen rednings- eller omstruktureringsstøtte i de sidste ti år bortset fra den anmeldte redningsstøtte, der blev godkendt af Kommissionen, jf. betragtning 1 ([37]).

8.6. GENOPRETTELSE AF DEN LANGSIGTEDE RENTABILITET

(145) For at en foranstaltning kan anses for forenelig i henhold til punkt 34-37 i rammebestemmelserne, skal en omstruktureringsplan inden for en rimelig tidshorisont og på basis af en realistisk vurdering kunne gøre virksomheden rentabel på længere sigt. Planen skal kunne sætte selskabet i stand til at dække alle omkostninger efter omstruktureringen, og det forventede afkast af egenkapitalen skal være tilstrækkeligt til, at den omstrukturerede virksomhed kan klare sig i konkurrencen ved egen hjælp. Omstruktureringsplanen skal beskrive de omstændigheder, der førte til vanskelighederne, således at det bliver muligt at vurdere, om de foreslåede omstruktureringsforanstaltninger er hensigtsmæssige.

(146) Ifølge omstruktureringsplanen skal Cimos genoprette sin langsigtede rentabilitet i 2015 efter det realistiske scenarie med finansielle fremskrivninger og i 2017 efter det pessimistiske scenarie (se tabel 5). Selskabet forventes at generere et nettooverskud og pengestrømme fra driften, hvilket betyder, at det ville være i stand til at dække alle omkostninger efter gennemførelsen af omstruktureringen, herunder afskrivninger og finansielle omkostninger. Det fremtidige kapitalafkast forventes at ligge på 7,6 % og 14,5 % i henholdsvis 2018 og 2019, dvs. i perioden efter omstruktureringen. Da afkastet af 10-årige slovenske statsobligationer, der normalt opfattes som en tilnærmelse til et afkast af en risikofri investering, er ca. 1 %, giver det forventede afkast af kapitalen investorerne en rimelig risikopræmie og kan anses for at være tilstrækkeligt til at sætte Cimos i stand til at klare sig i konkurrencen ved egen hjælp.

(147) De finansielle fremskrivninger er baseret på forsigtige antagelser. Salget forventes i begyndelsen at falde på grund af et forventet tab af kunder som følge af de finansielle vanskeligheder, der er forbundet med tvangsakkorden. Indtægterne forventes at falde fra 358,1 mio. EUR i 2015 til 316 mio. EUR i 2018, inden de begynder at stige i 2019. Dette er betydeligt mindre end i perioden før omstruktureringen, hvor indtægterne var på over 400 mio. EUR. Den nuværende prognose er også meget lavere end den, der indgår i den oprindeligt anmeldte plan, hvor salget forventedes at forblive stabilt på 400 mio. EUR i perioden 2015-2017. I betragtning af dette og under hensyntagen til, at ordrebeholdningen allerede udgør mere end 95 % af det planlagte salg i 2015 og 2016 og mere end 80 % af det planlagte salg i 2017, samt under hensyntagen til de forventede fordele ved gennemførelsen af foranstaltningerne til omlægning af salget er det rimeligt at antage, at de salgsprognoser, der indgår i den ajourførte omstruktureringsplan, er realistiske.

(148) Omkostningerne er blevet beregnet på grundlag af historiske resultater under hensyntagen til de forventede fordele ved gennemførelsen af omstruktureringsforanstaltningerne. Kommissionen bemærker, at betydelige omkostningsbesparelser er knyttet til de foranstaltninger, som selskabet har forholdsvis stor indflydelse på, såsom en reduktion af arbejdsstyrken eller konsolidering af produktionsanlæg, hvilket øger sandsynligheden for, at de vil blive gennemført som planlagt. Navnlig reduktionen af arbejdsstyrken burde føre til faldende variable omkostninger, mens frasalget af tabsgivende produktionsenheder burde mindske afskrivninger og forbedre rentabiliteten. De kreditorer, der deltager i tvangsakkorden, og andre interessenter (kunder, leverandører, leasingvirksomheden) har indvilliget i en omstrukturering, der sikrer, at de finansielle omstruktureringsforanstaltninger også vil blive gennemført som planlagt. Dette samt andre fordele vil mindske selskabets finansieringsomkostninger betydeligt. Derfor synes de planlagte omkostningsbesparelser også at være opnåelige.

([37]) I 2009-2010 blev der indrømmet Cimos statsgarantier efter de ordninger, der er beskrevet i fodnote 11. På det tidspunkt var selskabet ikke en kriseramt virksomhed, og derfor udgjorde garantierne ikke rednings- eller omstruktureringsstøtte og tilsidesatte således ikke princippet om engangsstøtte.

(149) I beslutningen om at indlede proceduren udtrykte Kommissionen tvivl med hensyn til genoprettelsen af rentabiliteten med den begrundelse, at bankerne på det tidspunkt ikke havde tilsluttet sig Cimos' gældsomlægning. Denne tvivl er nu blevet fjernet, da bankerne nåede til enighed om at omlægge Cimos' gæld som led i tvangsakkorden.

(150) Ifølge omstruktureringsplanen får Cimos behov for yderligere midler på i alt 25 mio. EUR i 2018 og 2019 til at finansiere sine aktiviteter. Kommissionen bemærker, at selskabet på grundlag af tidsplanen for omstruktureringen på det tidspunkt vil have gennemført de vigtigste omstruktureringsforanstaltninger og have genoprettet rentabiliteten. Den oprindelige nedgearing (gennem en konvertering af gæld til egenkapital, eftergivelse af gæld og delvis tilbagebetaling) vil forbedre Cimos' kreditrating og frigøre en portion aktiver, der på nuværende tidspunkt er stillet som pant til kreditorerne, til brug for fremtidig sikkerhedsstillelse. Dette burde sætte Cimos i stand til at skaffe den nødvendige finansiering på markedet som planlagt.

(151) I omstruktureringsplanen redegøres for de omstændigheder, der førte til Cimos' vanskeligheder, nemlig overdreven gældsætning og ineffektiv drift. Kommissionen bemærker, at planen omfatter foranstaltninger, der netop sigter mod at tackle disse vanskeligheder.

(152) De største kreditorers konvertering af gæld til egenkapital vil føre til en nedsættelse af deres tilgodehavender på 60 %. Som følge heraf vil Cimos' samlede finansielle forpligtelser falde fra 422 mio. EUR i 2013 til 184 mio. EUR i 2017. Forholdet mellem samlet gæld og egenkapital vil falde fra 17,7 i 2012 (det sidste år, hvor egenkapitalen var positiv) til 3 i 2017, et langt mere holdbart niveau. Derudover skal de resterende 40 % af den gæld, der tilhører de kreditorer, der deltager i tvangsakkorden, tilbagebetales på gunstigere vilkår, herunder en forlænget tilbagebetalingsperiode og en afdragsfri periode på to år. Dette vil yderligere mindske den nuværende og kommende tilbagebetalingsbyrde. Forholdet mellem EBITDA (resultat før renter, skat og af- og nedskrivninger) og rente, der er udtryk for et selskabs evne til at betale renter og afdrag på gæld, ventes at stige fra 1 i 2013 til 5,4 i 2017.

(153) Endvidere indvilligede leverandørerne i at nedskrive deres tilgodehavender, hvilket yderligere vil mindske den samlede gæld og sikre den fortsatte drift. Alle de finansielle omstruktureringsforanstaltninger, herunder navnlig kundernes accept af at afkorte betalingsfristerne, vil yderligere forbedre likviditeten. De øgede pengestrømme, der opstår som følge af, at den omstrukturerede gæld ikke skal tilbagebetales, eller at der modtages betaling fra kunder tidligere, vil også kunne anvendes til at finansiere gennemførelsen af de driftsmæssige omstruktureringsforanstaltninger, der har til formål at tackle den anden årsag til vanskelighederne, nemlig ineffektiv drift.

(154) I forbindelse med den driftsmæssige omstrukturering påbegyndte Cimos en række omkostningsbesparende foranstaltninger, herunder navnlig reduktion af arbejdsstyrken, konsolidering af aktiviteterne ved at nedskære antallet af produktionsenheder, reduktion af de indirekte omkostninger og forbedret processtyring. Selskabet ønsker i højere grad at fokusere på automobilsektoren, der er dets kerneforretningsområde. De driftsmæssige omstruktureringsforanstaltninger vil efter planen medføre årlige omkostningsbesparelser på 27 mio. EUR, hvilket er meget højere end efter den oprindeligt anmeldte omstruktureringsplan. Ved at mindske omkostningerne vil de forbedre rentabiliteten, hvilket med det reducerede beskæftigelses- og kapitalniveau vil give sig udslag i en mere effektiv drift.

(155) I betragtning af konklusionerne i betragtning 152-154 finder Kommissionen, at de foreslåede omstruktureringsforanstaltninger egner sig til at tackle årsagerne til de vanskeligheder, der er identificeret i omstruktureringsplanen.

(156) Bidraget fra private banker, kunder og leverandører til den finansielle omstrukturering er et tegn på deres tillid til Cimos og giver yderligere grund til at tro, at omstruktureringsplanen kan genoprette den langsigtede rentabilitet.

(157) Den uafhængige virksomhedsvaluar, der skulle vurdere den finansielle omstruktureringsplan, konkluderede også, at omstruktureringsplanen sandsynligvis ville gøre Cimos likvid og solvent på kort og lang sigt.

(158) Kommissionen bemærker endvidere, at varigheden af omstruktureringsplanen er begrænset til mindre end fire år og løber fra februar 2014 til 2017. En sådan omstruktureringsperiode forekommer hensigtsmæssig på grund af omfanget af de planlagte omstruktureringsforanstaltninger, tidsplanen for deres gennemførelse og det forventede tidspunkt for genoprettelsen af rentabiliteten.

(159) Kommissionen bemærker, at den ajourførte omstruktureringsplan ikke er en ny plan, men kun en videreudvikling af den oprindeligt anmeldte plan baseret på resultatet af tvangsakkorden. Den forfølger nøjagtigt de samme omstruktureringsmål som den oprindeligt anmeldte plan, nemlig reduktion af den overdrevne gældsætning,

genoprettelse af likviditet, forbedring af den driftsmæssige effektivitet og øget fokus på automobilsegmentet, der er kerneforretningsområdet. Den mest betydningsfulde omstruktureringsforanstaltning i henseende til finansiel virkning, nemlig konvertering og omlægning af finansiel gæld, forbliver den samme, om end på lidt ændrede vilkår og gennem en obligatorisk snarere end en frivillig procedure. De andre omstruktureringsforanstaltninger er ikke væsentligt anderledes end i den oprindeligt anmeldte plan, men er blevet styrket for at opnå større omkostningsbesparelser. Både den oprindeligt anmeldte plan og den ajourførte plan er baseret på den samme forretningsmodel og -strategi. Kommissionen har allerede godkendt tilsvarende ajourføringer af anmeldte omstruktureringsplaner i forbindelse med tidligere afgørelser ([38]).

(160) Med hensyn til påstandene fra Olga Filakovic, der er beskrevet i betragtning 91, bemærker Kommissionen, at Cimos' årsregnskaber blev gennemgået af en uafhængig revisor, der afgav en revisionserklæring uden forbehold om dem og ikke oplyste noget om den påståede svig og hvidvaskning. Med hensyn til Sloveniens ydelse af 35 mio. EUR til Cimos som led i omstruktureringsstøtten bemærker Kommissionen, at den i juli 2013 godkendte redningsstøttegarantien på 35 mio. EUR til Cimos ([39]). Garantien, der skal konverteres til egenkapital som led i omstruktureringsstøtten, indebærer ingen overførsel af pengemidler til Cimos, hvorfor den ikke kan finansieres ved hvidvaskning. Endelig med hensyn til Olga Filakovics virksomheds og hendes kunders påståede tilgodehavender hos Cimos har Kommissionen på grundlag af de disponible oplysninger ikke fastslået sådanne tilgodehavender. I betragtning heraf finder Kommissionen, at påstandene er udokumenterede og ikke berører vurderingen af omstruktureringsstøtten.

(161) I betragtning af ovenstående konkluderer Kommissionen, at de foreslåede omstruktureringsforanstaltninger kan genoprette selskabets langsigtede rentabilitet inden for en rimelig tidsfrist og på basis af realistiske antagelser.

8.7. FORHINDRING AF URIMELIGE KONKURRENCEFORDREJNINGER (KOMPENSERENDE MODYDELSER)

(162) I henhold til punkt 38-42 i rammebestemmelserne skal der gennemføres kompenserende modydelser for at sikre, at støttens negative virkninger for samhandelen afbødes i videst muligt omfang. Støtten må ikke være urimeligt konkurrencefordrejende. Dette betyder normalt, at virksomhedens tilstedeværelse på dens markeder kan begrænses i slutningen af omstruktureringsperioden. De kompenserende modydelser skal stå i et rimeligt forhold til støttens konkurrencefordrejende virkninger og navnlig virksomhedens størrelse og relative vægt på dens marked(er). Lukning af tabsgivende aktiviteter kan ikke anses for at være en gyldig kompenserende modydelse. Graden af kompenserende modydelser skal bestemmes fra sag til sag og ud fra målet om at genoprette virksomhedens langsigtede rentabilitet. Desuden vil Kommissionen ifølge punkt 7 i rammebestemmelserne kræve kompenserende modydelser, som minimerer virkningen for konkurrenterne.

(163) De kompenserende modydelser bør ikke forringe selskabets mulighed for at genoprette den langsigtede rentabilitet efter gennemførelsen af omstruktureringsplanen, jf. punkt 38 i rammebestemmelserne.

(164) Cimos har foreslået to kompenserende modydelser:

— afhændelse af dets landbrugs-, maskin- og energiafdeling

— afhændelse af tre produktionsenheder i automobilsegmentet, nemlig i […].

(165) Med hensyn til den første kompenserende modydelse har Cimos allerede solgt de tre berørte afdelinger. De tegnede sig for i alt ca. 20 % af selskabets indtjening og var rentable før omstruktureringen.

(166) Kommissionen bemærker, at kun kompenserende modydelser, der berører støttemodtagerens tilstedeværelse på det primære marked, kan betragtes som tilstrækkelige ([40]). Derfor kan salget af disse afdelinger som udgangspunkt ikke accepteres som en kompenserende modydelser som sådan. Ikke desto mindre har Cimos ved at afhænde de afdelinger, der ikke udgjorde kerneforretningen, ikke kun mistet sin markedsandel i sekundære segmenter, men har også i betydelig grad svækket sin konkurrencemæssige stilling og i sidste ende sin tilstedeværelse på

([38]) Se for eksempel Kommissionens afgørelse (EU) 2015/494 af 9. juli 2014 om foranstaltningerne SA.32715 (2012/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/CP) gennemført af Slovenien til fordel for Adria Airways d.d. (EUT L 78 af 24.3.2015, s. 18), Kommissionens afgørelse 2013/151/EU af 19. september 2012 om Den Tjekkiske Republiks statsstøtte SA.30908 (11/C) (ex N 176/10) til České aerolinie a.s. (ČSA — Czech Airlines — Omstruktureringsplan) (EUT L 92 af 3.4.2013, s. 16).

([39]) Se fodnote 5.

([40]) Forenede sager T-115/09 og T-116/09, Electrolux og Whirlpool mod Kommissionen (FagorBrandt), ECLI:EU:T:2012:76.

automobilmarkedet, der udgør dets kerneforretning. Dette skyldes, at de overskud, som Cimos ville have opnået fra de afhændede afdelinger (ca. 90 mio. EUR i perioden 2011-2013), der var rentable før omstruktureringen, ellers kunne være blevet anvendt til at finansiere ekspansionen på kernemarkedet.

(167) Med hensyn til den anden kompenserende modydelse vedrører alle produktionsenheder Cimos' primære marked og var rentable inden omstruktureringen, sådan som det fremgår af tabel 6. De udgør en kapacitetsnedsættelse på 15 % målt i antallet af produktionssteder og tegner sig for ca. 4 % af den samlede indtjening og 4,5 % af indtjeningen i automobilsegmentet. Ved at afhænde disse produktionsenheder vil Cimos miste markedsandele til sine konkurrenter, miste kunder og indsnævre sit produktsortiment.

(168) Efter afhændelserne som nævnt i betragtning 164 vil Cimos' eneste resterende forretning være automobilafdelingen, der er selskabets kerneaktivitet og eneste aktivitet, der er tilbage, og som derfor er uundværlig for genoprettelsen af rentabiliteten. Automobilafdelingen er allerede blevet nedskåret ved afhændelse af produktionsenheder gennem kompenserende modydelser og omstruktureringsforanstaltninger. I betragtning heraf kunne yderligere afhændelser reelt bringe målet om genoprettelse af rentabiliteten i fare.

(169) Gennemførelsen af de kompenserende modydelser kombineret med afhændelsen af aktiver, der indgår i omstruktureringsplanen, vil reducere Cimos' kapacitet betydeligt og forhindre selskabet i at få fordel af en uberettiget konkurrencefordel som følge af omstruktureringsstøtten.

(170) I henhold til punkt 56 i rammebestemmelserne er betingelserne for godkendelse af støtte endvidere mindre restriktive med hensyn til gennemførelsen af kompenserende modydelser i støtteberettigede områder. Kommissionen bemærker, at Cimos ligger i et område, der er støtteberettiget efter traktatens artikel 107, stk. 3, litra a).

(171) Derfor udgør de foreslåede foranstaltninger en reel kompensation for den konkurrencefordrejning, der er forårsaget af ydelsen af støtten, og er tilstrækkelige til sikre, at de skadelige virkninger for samhandelen, der følger af støtten, minimeres.

(172) Derfor anses ovennævnte kompensationsforanstaltninger for at opfylde punkt 38-42 i rammebestemmelserne.

8.8. BEGRÆNSNING AF STØTTEN TIL ET MINIMUM, EGETBIDRAG

(173) I medfør af punkt 43-45 i rammebestemmelserne skal støtten være begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at kunne gennemføre omstruktureringen. Støttemodtageren forventes selv at yde et betydeligt bidrag til omstruktureringsplanen med egne midler, herunder ved afhændelse af aktiver, som ikke er nødvendige for virksomhedens overlevelse, eller ved ekstern finansiering på markedsvilkår. Et sådant bidrag skal være reelt, dvs. et faktisk bidrag, hvilket udelukker forventede fremtidige gevinster såsom pengestrømme, og er et udtryk for, at markederne har tillid til, at virksomheden igen kan blive rentabel. De må i sagens natur ikke omfatte yderligere statsstøtte. For store virksomheder som Cimos skal egetbidraget være mindst 50 % af omstruktureringsomkostningerne.

(174) Ifølge Slovenien udgør det egetbidrag, som Cimos har foreslået, 94 % af de samlede omstruktureringsomkostninger og stammer fra de kilder, der er anført i tabel 7.

Tabel 7

Kilder til egetbidrag

Kilde	mio. EUR
Omstruktureringskreditfaciliteten	39
Kapitaludgifter finansieret af Cimos	8,5
Kundefinansierede kapitaludgifter	9,8

Kilde	mio. EUR
Vederlag for salget af energiafdelingen (Litostroj Power)	18,0
Konvertering af gæld til egenkapital og fritagelse for betaling af påløbne renter af bankgæld (ekskl. SID)	120,2
Fritagelse for betaling af renter på lån	5,3
Nedskrivning af gæld til leverandører	21,8
Nedskrivning af gæld til leasingvirksomheden	6
Nedskrivning af bankgæld	8,3
Konvertering af gæld til egenkapital og nedskrivning af SID's gæld	28,5
Konvertering af statsgarantier til egenkapital	23,4
Fritagelse for betaling af renter af redningsstøtte	1,2
Cimos' bidrag til finansiering af forlig med leverandører	39,0
Oplyst egetbidrag i alt	329,0

Kilde: Omstruktureringsplan.

(175) Omstruktureringskreditfaciliteten er bekræftet ved finansieringsaftalen, på grundlag af hvilken de banker og kunder, der yder omstruktureringskreditter, blev enige om at stille i alt 38,4 mio. EUR (19,2 mio. EUR hver) til rådighed for Cimos på de betingelser, der er beskrevet i betragtning 25. Slovenien meddelte Kommissionen, at forskellen sammenlignet med det anmeldte beløb for dets egetbidrag fra denne kilde, der svarer til 39 mio. EUR, vedrører kunden Eaton, der betalte midlerne i begyndelsen af januar 2015 og vil henvende sig til bankerne for at stille den yderligere finansiering til rådighed (ifølge aftalen skal forbrugerne og bankerne varetage finansieringen på lige vilkår). Kommissionen har ikke dokumentation for, at Eaton reelt har betalt midlerne, og at bankerne ydede en tilsvarende finansiering. Som konkluderet i afsnit 8.1 udgør SID's deltagelse i omstruktureringskreditfaciliteten med et beløb på 6,7 mio. EUR endvidere statsstøtte og kan således ikke betragtes som en kilde til egetbidraget. Kommissionen konkluderer, at omstruktureringskreditfaciliteten for et beløb på 31,7 mio. EUR udgør en relevant kilde til egetbidraget.

(176) Mellem januar og september 2014 brugte Cimos 17,6 mio. EUR af sine egne midler på kapitaludgifter. Derfor kan det samlede beløb på 8,5 mio. EUR, som Cimos har foreslået, ikke accepteres som dets egetbidrag.

(177) Cimos har underskrevet bilaterale aftaler med sine kunder, på grundlag af hvilke de vil yde Cimos et lån til finansiering af kapitaludgifterne. Da ingen af de berørte kunder er statsejede, er dette bidrag reelt og fri for statsstøtte og kan accepteres.

(178) Den 12. maj 2014 solgte Cimos sit datterselskab, Litostroj Power, til et privat selskab fra Den Tjekkiske Republik for 21,4 mio. EUR. Cimos har foreslået 18 mio. EUR som sit egetbidrag fra denne kilde. Bidraget er reelt og fri for statsstøtte og kan derfor accepteres.

(179) Egetbidraget i form af bankernes konvertering af gæld til egenkapital er, i det omfang det blev anset for ikke at involvere statsstøtte, blevet beregnet som en finansiel fordel for Cimos, da det ikke skulle tilbagebetale de lån, der har en nutidsværdi på 121 mio. EUR ([41]). I stedet for at tilbagebetale disse lån vil Cimos få dem konverteret til egenkapital, hvilket ikke indebærer nogen fremtidige udgående pengestrømme i forbindelse med disse lån. Den likviditet, der frigøres ved konverteringen, er til rådighed for Cimos til finansiering af omstruktureringsomkostningerne. Ved at acceptere konverteringen har de kreditorer, der deltager i tvangsakkorden, påtaget sig en risiko for kapitaltab, hvis Cimos' egenkapital falder i værdi efter konverteringen, hvilket er et tegn på deres tillid til genoprettelsen af likviditeten.

([41]) Hvoraf Cimos har anmeldt 120,2 mio. EUR som sit egetbidrag.

(180) Ifølge vilkårene for tvangsakkorden vil der ikke påløbe renter af de banklån, der er nævnt i den foregående betragtning, fra den 3. juni 2014 (dato for indledningen af tvangsakkorden), indtil rettens afgørelse om at bekræfte tvangsakkorden, hvilket er en yderligere fordel for Cimos svarende til et beløb på 5,3 mio. EUR.

(181) Den gældsnedskrivning, som leverandørerne og leasingvirksomheden har ydet, bekræftes i aftalen, jf. henholdsvis betragtning 42 og 43, hvorfor den er reel. Den vil frigøre likviditet til finansiering af omstruktureringsomkostningerne, der ellers ville skulle bruges på indfrielse af de hertil knyttede gældsforpligtelser.

(182) Nedskrivningen af bankgælden for et beløb på 8,3 mio. EUR svarer til det forventede bidrag fra de kreditorer, der ikke støtter tvangsakkorden, og som ikke har accepteret vilkårene for den, men vil blive nedstemt af det flertal af kreditorer, der støtter den. I mangel af tilslutning fra de berørte banker betragter Kommissionen ikke dette bidrag som reelt og heller ikke som et tegn på, at de nærer tillid til genoprettelsen af Cimos' rentabilitet.

(183) Som konkluderet i afsnit 8.1 udgør konverteringen af nedskrivningen af SID's gæld statsstøtte. Derfor kan den ikke betragtes som en kilde til egenfinansiering.

(184) På samme måde er konverteringen til egenkapital af statens tilgodehavender som følge af garantiordningerne og fritagelsen for betaling af renter af statens tilgodehavender som følge af redningsstøttegarantien (efter den 3. juni 2014) blevet vurderet til at udgøre statsstøtte og kan som sådan ikke betragtes som egetbidrag.

(185) Endelig fremgår det af omstruktureringsplanen, at Cimos' bidrag til finansieringen af forliget med leverandørerne (tilbagebetalingen af omlagt gæld) vil blive finansieret med »fremtidige overskud«. Slovenien meddelte Kommissionen, at dette gældsbeløb på 34,2 mio. EUR ligesom de resterende 4,8 mio. EUR allerede var blevet tilbagebetalt til leverandørerne. I henhold til punkt 43 i rammebestemmelserne kan egetbidraget ikke omfatte fremtidige overskud. Derfor betragter Kommissionen kun 4,8 mio. EUR som et retmæssigt egetbidrag fra denne kilde.

(186) På grundlag af disse overvejelser konkluderer Kommissionen, at et egetbidrag på 226,1 mio. EUR opfylder kriterierne i rammebestemmelserne. Dette beløb udgør 64,5 % af de samlede omstruktureringsomkostninger, der ligger over tærsklen på 50 % for store virksomheder.

Konklusion om omstruktureringsstøttens forenelighed

(187) Kommissionen konkluderer, at omstruktureringsstøtten opfylder rammebestemmelsernes betingelser for forenelighed.

9. **KONKLUSION**

(188) Kommissionen konkluderer, at foranstaltning 1, 2 og en del af foranstaltning 3 og 4 (i det omfang de er ydet af SID) udgør statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1, som er forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), sammenholdt med rammebestemmelserne —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den statsstøtte på 96,9 mio. EUR, som Slovenien påtænker at yde til Cimos, er forenelig med det indre marked efter traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).

Gennemførelsen af støtten på 96,9 mio. EUR kan følgelig godkendes på de betingelser, der er fastsat i artikel 2.

Artikel 2

Slovenien forelægger regelmæssige rapporter om gennemførelsen af den omstruktureringsplan, der blev indsendt den 3. oktober 2014. Den første rapport forelægges for Kommissionen senest seks måneder fra datoen for denne afgørelse. De efterfølgende rapporter fremsendes til Kommissionen mindst én gang om året indtil 2017.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Republikken Slovenien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 8. juni 2015.

På Kommissionens vegne

Margrethe VESTAGER

Medlem af Kommissionen

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/290

af 16. december 2015

i sag SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) om Tysklands nationale mejeriforenings støtteforanstaltninger i forbindelse med lov om mælk og fedtstoffer

(meddelt under nummer C(2015) 9052)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler ([1]), og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Ved brev af 28. november 2011 og 27. februar 2012 anmodede Europa-Kommissionen (herefter »Kommissionen«) Tyskland om flere oplysninger i forbindelse med årsrapporten om statsstøtte i landbrugssektoren for 2010, som Tyskland havde indsendt i henhold til artikel 21, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ([2]). Tyskland besvarede Kommissionens spørgsmål ved brev af 16. januar 2012 og 27. april 2012. I lyset af de oplysninger, som Tyskland indsendte, viste det sig, at Tyskland havde ydet statsstøtte til den tyske mejerisektor på grundlag af Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (forkortet Milch- und Fettgesetz, herefter »lov om mælk og fedtstoffer«) af 1952.

(2) Ved brev af 2. oktober 2012 meddelte Kommissionen Tyskland, at de pågældende foranstaltninger var registreret som ikke-anmeldt støtte med sagsnummer SA.35484 (2012/NN). Ved brev af 16. november 2012, 7., 8., 11., 13., 14., 15. og 19. februar, 21. marts, 8. april, 28. maj, 10. og 25. juni og 2. juli 2013 fremlagde Tyskland yderligere dokumentation.

(3) Ved brev af 17. juli 2013 (C(2013) 4457 final) meddelte Kommissionen Tyskland sin beslutning om, for så vidt angår visse gennemførte delforanstaltninger i henhold til lov om mælk og fedtstoffer, at indlede proceduren i medfør af artikel 108, stk. 2, i TEUF (herefter »åbningsafgørelsen«). Ved samme brev konstaterede Kommissionen, at yderligere delforanstaltninger enten er forenelige med det indre marked for perioden fra den 28. november 2001 til den 31. december 2006 eller for perioden fra den 1. januar 2007 eller for begge perioder, eller ikke udgør statsstøtte i medfør af artikel 107, stk. 1, i TEUF, eller at de ikke falder ind under anvendelsesområdet for bestemmelserne om statsstøtte (herefter »positiv afgørelse«).

(4) For alle øvrige delforanstaltninger, herunder de foranstaltninger i forbindelse med lov om mælk og fedtstoffer, der er gennemført af Verband der deutschen Milchwirtschaft e.V. (den nationale mejeriforening, herefter: »VDM«) i perioden siden den 28. november 2001, og som ligger til grund for nærværende afgørelse, gik Kommissionen i åbningsafgørelsen ud fra forekomsten af støtte og udtrykte tvivl med hensyn til foreneligheden med det indre marked.

(5) Ved brev af 20. september 2013 fremsatte Tyskland bemærkninger til åbningsafgørelsen.

(6) Åbningsafgørelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ([3]). Kommissionen opfordrede de andre interesserede parter til at fremsætte eventuelle bemærkninger inden for en måned.

([1]) EUT C 7 af 10.1.2014, s. 8.
([2]) Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 83 af 27.3.1999, s. 1).
([3]) Jf. fodnote 1. Forinden var der blevet fremsendt en berigtigelse til Tyskland ved brev af 9. december 2013.

(7) Kommissionen modtog i alt 19 bemærkninger fra interesserede parter. En af disse interesserede parter anmodede Kommissionen om at få sit navn hemmeligholdt og begrundede dette udførligt. I alt 6 bemærkninger, som Kommissionen modtog mellem den 6. og den 10. februar 2014, omhandlede delforanstaltninger, der involverede VDM.

(8) De modtagne bemærkninger blev fremsendt til Tyskland ved brev af 27. februar, 3. marts og 3. oktober 2014 uden at oplyse navnet på den tidligere omtalte interesserede part.

(9) Tyskland fremsendte i første omgang ikke noget svar til de bemærkninger, der var blevet fremsat af de interesserede parter i februar 2014. Med henblik på supplerende bemærkninger af 8. juli 2014 fremsatte Tyskland sine bemærkninger ved brev af 3. december 2014.

(10) Ved hjælp af en anmodning om oplysninger af 6. juni 2014 bad Kommissionen Tyskland om yderligere oplysninger, som Tyskland fremsendte ved brev af 16. juli 2014.

2. **BESKRIVELSE**

(11) Nedenfor beskrives de af VDM gennemførte foranstaltninger i forbindelse med lov om mælk og fedtstoffer, der i åbningsafgørelsen er beskrevet som delforanstaltning BW 6, BY 9, HE 5, NI 10, NW 9, RP 8, SL 6 og TH 6, og hvorom Kommissionen har udtrykt tvivl med hensyn til deres forenelighed med det indre marked.

Begrundelse for Kommissionens indledning af proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF

(12) Lov om mælk og fedtstoffer er en tysk forbundslov, som trådte i kraft i 1952 og siden er blevet ændret flere gange, senest den 31. oktober 2006. Den udgør den retlige ramme for de omhandlede foranstaltninger og har en ubegrænset gyldighedsperiode.

(13) Lov om mælk og fedtstoffer bemyndiger i § 22, stk. 1, de tyske delstater til at opkræve en mælkeafgift af mejerierne på grundlag af råmælksmængderne. Ifølge de oplysninger, som Tyskland har fremsendt, har 9 (ud af 16) delstater gjort brug af denne bemyndigelse, nemlig Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland og Thüringen. De afgifter, delstaterne opkræver, udgør op til 0,0015 EUR pr. kg mælk.

(14) Tyskland nævnte, at den opkrævede mælkeafgift i de pågældende delstater ikke kan anvendes på importprodukter. Derimod kan eksportprodukter være underlagt mælkeafgiften.

(15) § 22, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer bestemmer, at indtægterne fra mælkeafgiften kun må anvendes til:

1. fremme og opretholdelse af kvaliteten på grundlag af bestemte gennemførelsesbestemmelser
2. forbedring af hygiejnen i forbindelse med fremstillingen, modtagelsen, behandlingen, forarbejdningen og afsætningen af mælk og mælkeprodukter
3. mælkekontroller
4. rådgivning af virksomheder i spørgsmål vedrørende mejerisektoren og løbende uddannelse af unge arbejdstagere inden for denne
5. reklame med henblik på øget forbrug af mælk og mælkeprodukter
6. gennemførelse af de i henhold til lov om mælk og fedtstoffer overdragne opgaver.

(16) § 22, stk. 2a, i lov om mælk og fedtstoffer fastslår, at uanset stk. 2 kan midlerne i henhold til stk. 1 også anvendes til:

1. reduktion af strukturelt betingede forhøjede registreringsomkostninger i forbindelse med leveringen af mælk og fløde fra producent til mejeri
2. reduktion af forhøjede transportomkostninger i forbindelse med leveringen af mælk mellem mejerier, såfremt leveringen er nødvendig med henblik på at sikre forsyningen af drikkemælk i de aftagende mejeriers afsætningsområde
3. fremme af kvaliteten ved central afsætning af mælkeprodukter.

(17) § 22, stk. 4, i lov om mælk og fedtstoffer fastsætter, at bidrag og gebyrer, som betales af mejerier eller deres foreninger til mælkeproducenter i forbindelse med de i stk. 2 anførte formål, helt eller delvist kan udlignes af provenuet fra mælkeafgiften.

(18) Tyskland oplyste, at det i forbindelse med finansieringen af VDM inden for rammerne af § 22, stk. 2, nr. 6, i lov om mælk og fedtstoffer drejer sig om et tilfælde af forvaltning under udøvelsen af offentlig servicevirksomhed (»Leistungsverwaltung«) (dvs. ikke om forvaltning under udøvelsen af beføjelsen til retlig regulering (»Eingriffsverwaltung«), som indskrænker de berørtes rettigheder, men om positiv tildeling af ydelser). Et materielt lovgrundlag er ikke nødvendigt, fordi lovforbeholdet i artikel 20, stk. 3, i Grundgesetz (den tyske grundlov) ikke omfatter dette område. I den sammenhæng er bevillingen i det respektive delstatsbudget og den tilsvarende tildeling ved en administrativ retsakt tilstrækkelig.

(19) I de enkelte delstater var de her gældende budgetregler afgørende for tilrådighedsstillelsen af midlerne.

(20) Følgende forordninger udgør retsgrundlaget for opkrævningen af mælkeafgiften i de enkelte delstater:

(21) Baden-Württemberg: Verordnung des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum über die Erhebung von milchwirtschaftlichen Umlagen (forordning fra ministeriet for ernæring og landdistrikter om opkrævning af mælkeproduktionsafgifter) af 18. maj 2004 (GBl. (Baden-Württembergs lovtidende), s. 350), ændret ved forordning af 24. januar 2006 (Baden-Württembergs lovtidende, s. 40).

(22) Bayern: BayMilchUmlV (forordning om en afgift på mælk) af 17. oktober 2007.

(23) Hessen: Verordnung über die Erhebung einer Umlage zur Förderung der Milchwirtschaft (forordning om opkrævning af en afgift til fremme af mejerisektoren) af 1. december 1981.

(24) Niedersachsen: Verordnung über die Erhebung einer Umlage auf dem Gebiet der Milchwirtschaft (forordning om opkrævning af en afgift på mejeriområdet) af 26. november 2004 (Nds. GVBl. (Niedersachsens lov- og bekendtgørelsestidende) nr. 36/2004 s. 519), senest ændret ved Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Erhebung einer Umlage auf dem Gebiet der Milchwirtschaft (forordning om ændring af forordning om opkrævning af en afgift på mejeriområdet) af 22. december 2005 (Niedersachsens lov- og bekendtgørelsestidende) nr. 31/2005, s. 475).

(25) Nordrhein-Westfalen: Verordnung über Umlagen zur Förderung der Milchwirtschaft (forordning om afgifter til fremme af mejerisektoren) af 30. november 1965.

(26) Rheinland-Pfalz: LVO über die Erhebung einer Umlage auf dem Gebiete der Milchwirtschaft (delstatsforordning om opkrævning af en afgift på mejeriområdet) af 15. oktober 2002, senest ændret ved erste LVO zur Änderung der LVO über die Erhebung einer Umlage auf dem Gebiete der Milchwirtschaft (første delstatsforordning om ændring af delstatsforordning om opkrævning af en afgift på mejeriområdet) af 4. juli 2009.

(27) Saarland: Verordnung über die Erhebung einer Umlage auf dem Gebiet der Milchwirtschaft (forordning om opkrævning af en afgift på mejeriområdet) af 9. december 1982.

(28) Thüringen: Thüringer Verordnung über die Erhebung einer Umlage zur Förderung der Milchwirtschaft (Thüringens forordning om opkrævning af en afgift til fremme af mejerisektoren) af 29. december 1999.

(29) Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland og Thüringen yder økonomisk støtte til de omhandlede foranstaltninger, som gennemføres af VDM. Mellem 2001 og 2011 udgjorde de samlede anvendte budgetmidler (alle delstater sammenregnet) ca. 4 mio. EUR.

(30) Ydermere meddelte de tyske myndigheder, at der i de delstater, som ikke opkræver nogen mælkeafgift, blev ydet betalinger på frivillig basis til VDM fra Milcherzeugervereinigung in Schleswig-Holstein e.V., Arbeitsgemeinschaft Milch e.V. i Mecklenburg-Vorpommern, Landeskontrollverband Berlin-Brandenburg e.V., Interessengemeinschaft der Erzeugerzusammenschlüsse in Sachsen e.V., mejerisektoren i delstaten Sachsen-Anhalt samt fra Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V. Fastsættelsen af betalingerne sker under hensyntagen til disse organisationers finansielle muligheder på baggrund af den mælkemængde, der er produceret i den pågældende delstat.

(31) Baden-Württemberg henviste i øvrigt til, at opkrævningen af mælkeafgiften er blevet indstillet i Baden-Württemberg pr. 31. december 2012. Mejerisektoren i Baden-Württemberg har i 2013 og 2014 bidraget til finansieringen af VDM via Milchwirtschaftlicher Verein Baden-Württemberg e.V. (medlemsbidrag).

(32) Ifølge Tyskland omfatter VDM's opgaver navnlig:

— varetagelse og fremme af mejerisektorens interesser

— omfattende rådgivning om alle emner med relevans for mejerisektoren forud for lovgivnings- og andre standardiseringsaktiviteter på såvel nationalt som internationalt plan

— interesserepræsentation i lovgivningsprocessen i forhold til ministerier, parlamentariske organer, udvalg og arbejdsgrupper i nationale og internationale teknisk orienterede foreninger og organisationer

— organisering af arrangementer om aktuelle udviklinger og trends.

(33) Ifølge Tyskland er VDM medlem af Det Internationale Mejeriforbund (IDF) (IDF) og udgør i denne organisation den tyske nationale komité. Mere specifikt forestår VDM den overordnede koordinering af det tyske arbejde i IDF. VDM udnævner eksperterne til IDF-organerne på vegne af medlemsforeningerne og forbundsregeringen og tager stilling til internationale forespørgsler til den tyske nationale komité. Her varetager den hele mejerisektorens interesser efter aftale med sine medlemmer og i tæt samarbejde med forbundsregeringen og repræsentanterne fra delstaterne.

(34) Endvidere varetager VDM på vegne af hele branchen standardiseringen på nationalt og internationalt plan i samarbejde med de kompetente standardiseringsorganisationer såsom ISO, IDF, CEN og DIN. Desuden rådgiver VDM forbundsregeringen og IDF i Codex Alimentarius. Gennem bemærkninger, vejledninger og retningslinjer bidrager VDM væsentligt til, at mejerisektoren og myndighederne når frem til en fælles forståelse, når det gælder vurderingen af miljø- og sikkerhedsrelevante parametre. Endelig udarbejder VDM uddannelsesmateriale til branchen og er med i hele det tekniske standardiseringsarbejde. Tekniske standarder er uundværlige i mejerisektoren. Disse har vist sig at være effektive med henblik på at producere sikre fødevarer af høj kvalitet.

(35) VDM udgør ligeledes et netværk af medlemsforeninger, repræsentanter for staten, delstaterne og universiteterne. Alle interesserede parter rådgives om prioriteringerne i den nationale og internationale fødevarelovgivning inden for områderne mejeriforskning og -analyse, ernæring, men også om spørgsmål med hensyn til miljø, klima samt dyrebeskyttelse og dyrevelfærd. For så vidt fremmer VDM samarbejdet mellem alle medlemmer i branchen. Blandt foreningens mål hører også støtte til mejeriforskning og fremme af tekniske fremskridt på mælkeproduktionsområdet.

(36) Det er udelukkende foreninger og forskningsinstitutioner, der er repræsenteret som medlemmer i VDM, og således altså ikke enkeltstående virksomheder, som opererer inden for mælkeproduktion, mælkeforarbejdning eller mælkedetailhandel. Ifølge VDM's websted er medlemmerne bl.a. Milchindustrie-Verband e.V., **Deutscher Bauernverband e.V., Bundesverband der Privaten Milchwirtschaft e.V., ZV Deutscher Milchwirtschaftler e.V., Bundesverband Molkereiprodukte og Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rinderzüchter e.V** ([4]).

(37) Tyskland er af den opfattelse, at der i forbindelse med den finansielle støtte til VDM ikke er tale om statsstøtte, fordi VDM ikke er en virksomhed, dvs. ikke er erhvervsdrivende. VDM udfører ingen erhvervsaktivitet. VDM er en forening på alle trin af aktører i værdikæden for mælk i Tyskland, som ikke selv udfører erhvervsaktivitet. VDM er anerkendt som erhvervsforening i henhold til den tyske selskabsskatteret og dermed berettiget til visse skattebegunstigelser, som ikke kommer selskaber med erhvervsmæssig virksomhed til gode.

(38) Tyskland gør gældende, at en medlemsstat i henhold til artikel 183 i Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 ([5]) — uden at det berører anvendelsen af traktatens artikel 87, 88 og 89 (nu: artikel 107, 108 og 109) i henhold til artikel 180 i denne forordning — hos sine mælkeproducenter kan opkræve en afgift, der betales for de afsatte mængder mælk eller mælkeækvivalenter, med henblik på at finansiere foranstaltninger til fremme af forbruget i Fællesskabet, udvidelse af markederne for mælk og mejeriprodukter og forbedring af kvaliteten.

(39) I sine bemærkninger af 20. september 2013 gjorde Tyskland gældende, at det følger af afgørelsespraksis, at foreninger (såsom VDM) og sammenslutninger kun undtagelsesvis karakteriseres som virksomheder og da kun som virksomheder i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, i det omfang de også selv udfører en erhvervsaktivitet (f.eks. bortforpagtning af fast ejendom, markedsføring af TV-rettigheder) ([6]).

([4]) http://www.idf-germany.com/der-verband/mitglieder-und-foerderer/.
([5]) Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT L 299 af 16.11.2007, s. 1).
([6]) Domstolens dom af 26. januar 2005, Piau mod Kommissionen, T-193/02, ECLI:EU:T:2005:22, præmis 69; Kommissionen, afgørelse af 26. april 2006, N277/2003 — overdragelse af naturbeskyttelsesområder.

(40) Til aktivitetsområderne hører fortsat at repræsentere mejerisektoren på nationalt og internationalt plan (f.eks. i forbindelse med Codex Alimentarius og i DIN-udvalget). VDM bidrager i samlet og komprimeret form med ekspertise fra uafhængige eksterne forskere og eksperter til de pågældende organer. VDM arbejder som konsulent og rådgiver for forbunds- og delstatsministerierne.

(41) Disse aktiviteter kommer ikke enkelte virksomheder til gode. De svarer snarere til en forenings typiske (almennyttige) opgaver. Det ville være at misforstå VDM's arbejde at karakterisere denne som erhvervsmæssig lobbyist for mejerisektoren, hvis ydelser kan »købes« på markedet. Dens medlemmer ville heller ikke kunne benytte en anden »tjenesteleverandør« i forbindelse med de af VDM leverede ydelser. Der finder altså ingen konkurrence sted. Derfor udøver VDM ikke erhvervsmæssig aktivitet på et marked.

(42) Ifølge Tyskland blev mejerierne heller ikke begunstiget via de af VDM leverede tjenesteydelser. Navnlig tilbyder VDM ingen »målrettede rådgivningsydelser« til mælkeproducerende virksomheder. VDM's aktiviteter har snarere almen karakter. VDM informerer alle interesserede parter og dermed i sidste ende almenheden om prioriteringerne i den nationale og internationale fødevarelovgivning inden for områderne mejeriforskning og -analyse, ernæring, men også om spørgsmål med hensyn til miljø, klima samt dyrebeskyttelse og dyrevelfærd. Med henblik på formidling af oplysninger benytter den sig først og fremmest af alment (på internettet) tilgængelige publikationer samt organisering af konferencer. Foreningen varetager dermed en opgave som »multiplikator«, som er typisk for foreningsaktiviteter og væsentlig for at gøre oplysninger alment tilgængelige.

(43) Denne »åbne« almene form for »rådgivning« er ingen markedsmæssig ydelse, som mejerisektoren modtager. Den kan ikke sammenlignes med den »målrettede« rådgivning, som konsulentfirmaer ville kunne levere. Eventuelle fordele for mælkeproducerende virksomheder, som disse måtte få via kendskabet til oplysningerne, er støtteretligt irrelevante. Der er heller ikke kendskab til nogen afgørelser fra Kommissionen eller EU-domstolene, hvor der udvises en så vidtrækkende forståelse for støtte.

(44) Indirekte støtte kommer heller ikke i betragtning. Dette ville forudsætte, at formålet med støtten til en tredjemand netop er at begunstige den indirekte støttemodtager, eller at denne begunstigelse af en virksomhed eller produktion er uadskilleligt forbundet med foranstaltningen. Det er ikke tilfældet i den foreliggende sag. Mulige refleksfordele af foranstaltninger såsom den almene information om prioriteringer i den nationale og internationale fødevarelovgivning inden for områderne mejeriforskning og -analyse, ernæring, men også med hensyn til spørgsmål om miljø, klima samt dyrebeskyttelse og dyrevelfærd, er ikke specifikke og kunne derfor ikke begrunde en støtte. Desuden virkede de som generelle foranstaltninger ikke konkurrencefordrejende.

(45) I den foreliggende sag er der ingen indikationer, som retfærdiggør antagelsen om, at en konkurrencefordrejende begunstigelse af bestemte virksomheder var tilsigtet eller ville være indtrådt. Formålet med bidragene til VDM var snarere, at denne skulle kunne varetage de tidligere omtalte ikke-erhvervsmæssige aktiviteter.

Begrundelse for Kommissionens indledning af proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF

(46) I åbningsafgørelsen fastslog Kommissionen, at VDM er en tjenesteleverandør, idet den repræsenterer den tyske mejerisektor på forskellige niveauer og desuden udfører målrettede rådgivningsydelser i forbindelse med mælkeproduktionen. De endelige modtagere af disse tjenesteydelser er hele mejerisektoren i Tyskland, navnlig mejerierne, hvor der er tale om virksomheder. Derudover har det vist sig, at alle forudsætninger for forekomsten af støtte er opfyldt.

Bemærkninger fra VDM

(47) VDM fremsatte for så vidt angår den til denne ydede støtte følgende bemærkninger ved brev af 6. februar 2014:

(48) De midler, som VDM modtager via mælkeafgiften, kunne ikke anses for statsstøtte til VDM. Med hensyn til VDM er der ikke tale om en virksomhed i henhold til artikel 107 i TEUF, idet VDM's aktiviteter, der finansieres af indtægter fra mælkeafgiften, ikke omfatter virksomhedsaktivitet, dvs. ingen erhvervsaktivitet, der består i at tilbyde varer eller tjenesteydelser på et marked. Det betyder, at VDM for så vidt angår disse aktiviteter, der finansieres med indtægterne fra mælkeafgiften, ikke kan betragtes som en virksomhed, idet der ved fastlæggelsen af, hvorvidt der er tale om en virksomhed, skal foretages en vurdering af funktionen i forhold til en bestemt aktivitet.

(49) VDM er ikke en tjenesteleverandør på et marked. VDM's aktiviteter består snarere af typiske foreningsaktiviteter. Som paraplyorganisation samler og repræsenterer VDM mejerisektoren i Tyskland. I den forbindelse ville det være forkert at betragte VDM's aktiviteter, der har foreningsmæssig karakter, som »tjenesteydelse« til medlemmerne. På grund af aktiviteternes foreningsmæssige karakter varetager VDM snarere opgaven som en demokratisk legitimeret deltager i meningsdannelsesprocessen i mejerisektoren på områder såsom lovgivning og standardisering. I denne meningsdannelsesproces ville der desuden deltage repræsentanter fra staten, delstaterne og universiteterne, som til dels er repræsenteret i foreningen (VDM) med rådgivningsfunktion, til dels med stemmeret. Denne typiske foreningsaktivitet i form af meningsdannelse og repræsentation af medlemmer udgør ikke et tilbud om levering af en tjenesteydelse »på et marked«.

(50) Også selv om man betragter de i det følgende nærmere beskrevne enkeltområder, hvor VDM udfører sin foreningsaktivitet, mere indgående, viser det sig, at der i forbindelse med disse aktivitetsområder, som er finansieret ved hjælp af indtægter fra mælkeafgiften, ikke er tale om en »erhvervsaktivitet« på et marked.

(51) En væsentlig del af VDM's aktiviteter er den »omfattende rådgivning om alle emner med relevans for mejerisektoren forud for lovgivnings- og andre standardiseringsaktiviteter på såvel nationalt som internationalt plan«. Dette område blev tildelt ca. 15 % af VDM's midler fra mælkeafgiften. I forbindelse med denne aktivitet handler det imidlertid ikke om rådgivning af virksomheder i mejerisektoren, men om rådgivning af den nationale og internationale lovgiver, dvs. kommunikation af meningsdannelsesprocessen og formidling af oplysninger om mejerisektoren forud for lovgivnings- og andre standardiseringsaktiviteter. I forbindelse med disse procedurer tilbyder VDM sig som ekspert og repræsentant for mejerisektoren i Tyskland. Heller ikke her optræder VDM som »tjenesteleverandør« på et marked. VDM's aktiviteter består snarere i kommunikationen af den demokratiske meningsdannelsesproces inden for VDM-organisationen i forbindelse med lovgivningsprocessen. Derfor kan interesserepræsentationen af hele mejerisektoren i lovgivningsprocessen i forhold til ministerier, parlamentariske organer, udvalg og arbejdsgrupper i nationale og internationale teknisk orienterede foreninger og organisationer ikke betragtes som erhvervsaktivitet.

(52) Selv hvis man alligevel i denne aktivitet som rådgiver så en tjenesteydelse i forhold til offentlige myndigheder på nationalt og internationalt plan, ville disse offentlige myndigheder som modtagere af en sådan »rådgivningsydelse« ikke være virksomheder og dermed ikke støttemodtagere som omhandlet i artikel 107 i TEUF. For så vidt angår denne ovenfor beskrevne foreningsaktivitet, kan VDM derfor ikke betragtes som en virksomhed og dermed heller ikke som egnet støttemodtager. Målrettede rådgivningsydelser i form af selektiv rådgivning af mælkeproducerende virksomheder blev imidlertid ikke finansieret ved hjælp af indtægter fra mælkeafgiften, som delstaterne stiller til rådighed for VDM.

(53) Endvidere varetager VDM på vegne af hele branchen standardiseringen på nationalt og internationalt plan i samarbejde med de kompetente standardiseringsorganisationer såsom ISO, IDF, CEN og DIN. Desuden rådgiver VDM forbundsregeringen i Codex Alimentarius. VDM deltager således bl.a. som rådgiver for forbundsregeringen ved møderne i følgende Codex-komitéer:

— CCMMP — Milk and Milk Products (navnlig mellem 2001 og 2011 blev samtlige CCMMP-standarder for mejeriprodukter revideret)

— CCFH — Food Hygiene

— CCCF — Contaminants in Foods

— CCFA — Food Additives

— CCFICS — Food Import Certificates

— CCFL- Food Labelling

— CCGP — General Principles

— CCMAS — Methods of Analysis and Sampling

— CCNFSDU — Nutrition and Foods for Special Dietary Uses

— CCRVDF — Residues Veterinary Drugs in Food.

(54) Dette standardiseringsområde på nationalt og internationalt plan modtog ca. 45 % af VDM's midler fra mælkeafgiften. Dette standardiseringsområde kan heller ikke betragtes som erhvervsaktivitet. VDM leverer ingen tjenesteydelser på markedet, men repræsenterer derimod som paraplyorganisation hele mejerisektoren i forbindelse med en opgave, der varetages i almenhedens interesse. Det er almindeligt anerkendt, at det i forbindelse med standardiseringsprocessen i henhold til ISO, IDF, CEN og DIN samt Codex Alimentarius handler om en aktivitet i almenhedens interesse og ikke om en selektiv støtteforanstaltning.

(55) Ifølge vedtægterne i DIN e.V. »DIN's opgave (formål) … til gavn for almenheden og i offentlighedens interesse i regulerede og gennemsigtige procedurer at fremme, organisere, styre og formidle standardiseringsprocessen. Arbejdsresultaterne tjener til innovation, sikkerhed og forståelse inden for erhvervsliv, forskning, forvaltning og offentlighed samt kvalitetssikring og rationalisering samt arbejds-, miljø- og forbrugerbeskyttelse«.

(56) Det samme gælder for Codex Alimentarius, hvis opgave f.eks. blev beskrevet på Codex Alimentarius-webstedet som følger:

»The Codex Alimentarius Commission, established by FAO and WHO in 1963 develops harmonised international food standards, guidelines and codes of practice to protect the health of the consumers and ensure fair practices in the food trade.«

(57) Desuden danner Codex Alimentarius et vigtigt grundlag for både fødevarelovgivningen, dvs. de love, forordninger og administrative bestemmelser, som enten i Fællesskabet eller på nationalt plan finder anvendelse på fødevarer generelt og fødevaresikkerhed i særdeleshed. Som den vigtigste internationale standard i fødevarelovgivningen skal der netop tages hensyn til denne med henblik på fødevaresikkerhed og forbrugerbeskyttelse i forbindelse med de lovgivende myndigheders udvikling eller tilpasning af fødevarelovgivningen ([7]).

(58) For VDM's vedkommende er der for så vidt heller ikke tale om en erhvervsaktivitet i form af at tilbyde tjenesteydelser på et marked. Dette gælder alene, fordi der i forbindelse med sådanne i almen interesse, og navnlig også i forbrugerinteresse, udførte standardiseringsaktiviteter mangler et marked ([8]).

(59) En anden del af VDM's arbejde består i at informere generelt om mælk og malkekvæghold og i forbindelse hermed udbrede videnskabelige oplysninger og nye metoder inden for dette område på en forståelig måde. VDM udfærdiger i den forbindelse passende bemærkninger, vejledninger og retningslinjer for herigennem at informere alle interesserede parter, herunder forbrugerne, på en let forståelig måde om emner såsom bedste tilgængelige teknik på miljøbeskyttelsesområdet, god landbrugspraksis, vandforbrug, CO_2-emissioner og dyrebeskyttelse i malkekvægholdet eller om fodringssystemer i mælkeproduktionen. Dette område blev tildelt ca. 35 % af VDM's midler fra mælkeafgiften.

(60) Denne aktivitet udgjorde heller ikke nogen erhvervsaktivitet, idet der ikke var tale om levering af specifikke tjenesteydelser i konkurrence med andre leverandører. Fordi der netop ikke blev udført nogen specifikke aktiviteter til gavn for virksomheder i mejerisektoren, og da det snarere er enhver interesseret tredjemand, dvs. almenheden, som informeres om emner fra området mælk og malkekvæghold, er der tale om et tilbud, der leveres vederlagsfrit af VDM, og som også ville kunne leveres vederlagsfrit af en tredjemand. Kun for bestemte publikationer blev der opkrævet et mindre symbolsk beløb.

(61) Ydermere støtter VDM forskere på offentlige universiteter, navnlig yngre forskere, ved efter begæring at yde dem godtgørelse for en del af rejseudgifterne til mejeriforskningsmæssige arrangementer. Da det her handler om støtte fra privatpersoner på et ikke-økonomisk område, var forudsætningerne for statsstøtte for så vidt heller ikke til stede.

([7]) VDM henviser for så vidt bl.a. til artikel 5, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed (EFT L 31 af 1.2.2002, s. 1).

([8]) VDM henviser med hensyn til standardiseringens ikke-økonomiske karakter til Domstolens dom af 12. december 2006, SELEX mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2006:387.

(62) Derudover havde to VDM-medarbejdere holdt forelæsninger på Fachhochschule Hannover, hvilket er en aktivitet, der heller ikke kan betragtes som en erhvervsaktivitet. I alt er der på dette område (støtte til yngre forskere og VDM-medarbejderes forelæsninger) gennemsnitligt anvendt ca. 5 % af VDM's indtægter fra mælkeafgiften.

(63) Såfremt omkostningerne i forbindelse med VDM's arbejde i IDF og dens funktion som tysk national komité i IDF er finansieret af indtægter fra mælkeafgiften, f.eks. stillingtagen til internationale forespørgsler, er dette arbejde enten en del af VDM's rådgivningsfunktion i forhold til offentlige organer eller en del af standardiseringsarbejdet eller den almene informationsformidling. I øvrigt er deltagelsen af repræsentanter fra VDM i IDF's møder udelukkende en foreningsaktivitet og dermed ikke en erhvervsaktivitet. Fokus i IDF-arbejdet ligger på samarbejdet i forbindelse med den internationale standardiseringsproces (Codex Alimentarius, ISO og CEN) og den almene generiske informationsformidling.

(64) Desuden var der ikke tale om støtte til virksomheder i mejerisektoren. Når offentlige myndigheder benyttede VDM som konsulent forud for eller i forbindelse med lovgivnings- eller andre standardiseringsprocedurer og i den forbindelse regulerede finansieringen af VDM for at sikre dennes uafhængighed via en forpligtende obligatorisk afgift, ligger der heri ingen statslig begunstigelse af de virksomheder, som via den obligatoriske afgift forpligtes til at finansiere de offentlige myndigheders tilvejebringelse af oplysninger.

(65) Det samme gælder for den i almen interesse gennemførte standardisering og støtte til universitetsforskere, navnlig til yngre forskere. Endelig manglede der i forbindelse med informationsformidlingen også en specifik begunstigelse af virksomheder i mejerisektoren. Denne tjener for det første til den almene oplysning om mejeriforskningsmæssige emner og for det andet til formidling af viden om gældende retlige bestemmelser og standarder samt om det aktuelle tekniske niveau for i almenhedens interesse at sikre overholdelse af høje kvalitets- og miljøstandarder. Derudover handler det, hvis virksomheder i mejerisektoren skal drage fordel af VMD's foranstaltninger, om ikke-målbare indirekte refleksfordele, som ikke ville være tilstrækkelige til at gøre disse foranstaltninger, der er gennemført med en anden målsætning, til statsstøtte. Derudover ville — ved fremsættelse af en påstand om støtte til »mejerisektoren« — en støtteretlig tilbagesøgning heller ikke komme i betragtning her, idet det ikke indledningsvis ville kunne bestemmes, hvilke virksomheder der ville have profiteret af foranstaltningerne og i hvilket omfang, især da de positive virkninger på ingen måde ville være begrænset til virksomheder i den tyske mejerisektor, men derimod også ville kunne komme udenlandske virksomheder til gode, hvis de henholdsvis er aktive i Tyskland eller aktiviteterne — såsom det internationale standardiseringsarbejde og i forbindelse med Codex Alimentarius — ville have en international virkning.

(66) Skulle man i modsætning til ovennævnte redegørelse anse anvendelsen af indtægterne fra mælkeafgiften, som VDM modtager under foranstaltningerne BW 6, BY 9, HE 5, NI 10, NW 9, RP8, SL 6 og TH 6 fra mælkeafgiften, som statsstøtte, ville denne i hvert fald være forenelig med de relevante bestemmelser i den afledte ret.

(67) Skulle man i modsætning til den her gældende opfattelse betragte VDM's rådgivningsfunktion som statsstøtte til virksomheder i mejerisektoren, er der her tale om tilladt teknisk bistand i henhold til artikel 14 i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte i landbrugssektoren 2000-2006 ([9]) (herefter »EF-rammebestemmelserne 2000-2006«) samt i afsnit IV.K. i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte i landbrugs- og skovbrugssektoren 2007-2013 ([10]) (herefter »rammebestemmelserne 2007-2013«).

(68) Vedrørende perioden 2001-2006 anførte VDM, at foranstaltningerne udelukkende vedrørte mælk som bilag I-produkt. Genstand for foranstaltningerne er formidling af videnskabelige oplysninger, navnlig om det aktuelle tekniske niveau og bedste praksis, sådan som den også lægges til grund for de standarder, som VDM henholdsvis har været med til at udvikle eller rådgivet om, eller som den skal anvendes i forbindelse med nye lovgivningsinitiativer. VDM's foranstaltninger på dette område vedrørte derfor regelmæssigt nye metoder i henhold til artikel 14.1 i EF-rammebestemmelserne 2000-2006. Også VDM's aktiviteter på standardiseringsområdet kan som identificering og formidling af videnskabelige oplysninger tilregnes den tekniske bistand.

(69) Uafhængigt heraf skal formidlingen af videnskabelige oplysninger og faktiske oplysninger om generiske produkter (i henhold til afsnit IV.K. i rammebestemmelserne 2007-2013) imidlertid også under EF-rammebestemmelserne 2000-2006's tidsmæssige anvendelsesområde anses for at være tilladt, idet man eksempelvis opsummerer disse under begrebet rådgivningsydelser eller ud- eller videreuddannelse ([11]).

([9]) EFT C 28 af 1.2.2000, s. 2.
([10]) EUT C 319 af 27.12.2006, s. 1.
([11]) VDM henviser hvad angår formidlingen af rapporter og statistikker til Kommissionens afgørelse af 27. juli 2006, statsstøtte N 425/09, punkt 9 mod slutningen.

(70) Ved en anden fortolkning af rammebestemmelserne 2007-2013 ville der i øvrigt også være en uoverensstemmelse i forhold til reklameforanstaltninger, som griber meget mere ind i markedets funktion. Disse ville også have været tilladt før 2007 på basis af EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til reklame for produkter opført i EF-traktatens bilag I og visse produkter uden for bilag I (2001/C-252/03) (»rammebestemmelserne for reklame«). Som overskudsprodukt opfylder mælk de positive kriterier, der er nødvendige for en reklame.

(71) Det betyder, at medlemsstaterne i mejerisektoren kunne yde støtte til en generisk, dvs. oprindelses- og virksomhedsneutral, reklame for mælk uden yderligere begrænsninger på op til 100 % af omkostningerne via statsstøtte. Medlemsstaterne havde også gjort omfattende brug heraf ([12]). Hvis generisk reklame for mælk og mælkeprodukter derfor var tilladt i perioden 2001-2006 uden begrænsninger, ville der ikke være nogen grund til at underkaste hhv. de faktiske oplysninger om generiske produkter og formidlingen af videnskabelige oplysninger om mælk og mælkeprodukter, som griber betydeligt mindre ind i markedets funktion, støtteretligt strengere krav.

(72) Det kan hverken have været formålet med de materielle støtteregler eller Kommissionens hensigt med etableringen af rammebestemmelserne at betragte en statsligt finansieret reklamekampagne med sloganet »Drik mere mælk!« som lovlig reklamestøtte og samtidig behandle en kampagne, som sagligt oplyser forbrugerne om mælks næringsværdi og dens betydning for børneernæringen, som ulovlig støtte.

(73) Også de øvrige forudsætninger i artikel 14 i EF-rammebestemmelserne 2000-2006 er opfyldt. Fordi der i forbindelse med foranstaltningerne er tale om generelle, virksomhedsneutrale foranstaltninger, er disse ikke automatisk begrænset til bestemte grupper (artikel 14.2). En nøjagtig finansiel kategorisering af foranstaltningerne til enkelte virksomheder er — som nævnt — ikke mulig på grund af mangel på direkte virksomheds-sammenhæng. På grund af de relativt få midler, som dette område modtog og det store antal virksomheder i mejerisektoren, blev de i artikel 14.3 nævnte tærskelværdier ikke engang tilnærmelsesvis nået.

(74) For så vidt angår perioden fra og med 2007 anførte VDM, at de pågældende VDM-foranstaltninger skal betragtes som formidling af videnskabelige oplysninger og faktiske oplysninger om generiske produkter i henhold til afsnit IV.K., i rammebestemmelserne 2007-2013 sammenholdt med artikel 14 i forordning (EF) nr. 1857/2006. Begrænsningen til SMV'er kan ikke finde anvendelse her, idet der ikke i forbindelse med virksomhedsneutrale faktiske oplysninger om generiske produkter kan være en begrænsning til små og mellemstore virksomheder alene på grund af virksomhedsneutraliteten. Derudover skal det også her tages i betragtning, at rammebestem-melserne 2007-2013 ikke må anvendes på en selvmodsigende måde. Således kan det heller ikke her have været tilsigtet, at generisk reklame for mælk og mælkeprodukter (hvor der er tale om landbrugsprodukter) er tilladt med en støttesats på 100 % (jf. punkt 157 i rammebestemmelserne 2007-2013), mens de faktiske oplysninger om generiske produkter, som griber betydeligt mindre ind i konkurrencen, og formidling af videnskabelige oplysninger skal være underlagt strengere krav. Ellers ville medlemsstaterne ligefrem tilskyndes til at medvirke til, at faktiske oplysninger om generiske produkter eller formidlingen af videnskabelige oplysninger ville blive forbundet med en købsopfordring, for herigennem at tilvejebringe en reklameforanstaltning, hvor der ikke er tvivl om, at den er tilladt.

(75) Med hensyn til de nævnte argumenter bad VDM Kommissionen om at genoverveje sine hidtidige antagelser vedrørende VDM's egenskab som virksomhed og lovligheden af dens aktiviteter efter de gældende statsstøtteregler. På grund af procedurens kompleksitet forbeholdte VDM sig ret til at fremsætte yderligere bemærkninger i den igangværende procedure.

Bemærkninger fra andre interesserede parter

(76) Mellem den 6. og den 10. februar 2014 modtog Kommissionen i alt seks breve fra interesserede parter, som fremsatte bemærkninger med hensyn til de omhandlede foranstaltninger, som VDM har gennemført.

(77) Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. (brev af 7. februar 2014) anførte, at VDM's internationale erfaringsudveksling for så vidt angår forebyggende forbrugerbeskyttelse fremmes af nye erfaringer fra andre lande og er af stor værdi. Herved opstår der ikke en begunstigelse af enkelte virksomheder.

(78) I sine bemærkninger af 6. februar 2014 henviste Landesvereinigung Thüringer Milch e.V. (delstatsmejeriforeningen Thüringer Milch) til VDM's bemærkninger og støttede disse.

([12]) VDM henviser i denne henseende for Tyskland eksempelvis til statsstøtte N 571/2002 — Absatzfondsgesetz (lov om etablering af en central fond med henblik på fremme af afsætningen i den tyske landbrugs- og fødevareindustri).

(79) I sine bemærkninger af 6. februar 2014 anførte Milchprüfring Baden- Württemberg e.V. (mælkekontrolorganet i Baden-Württemberg), at VDM er blandt de organer i Baden-Württemberg, som havde modtaget afgiftsmidler. Samtlige i disse bemærkninger nævnte organer havde gennemført foranstaltninger som omhandlet i § 22 i lov om mælk og fedtstoffer. Tildelingen af afgiftsmidler har været begrænset til det, der var nødvendigt for gennemførelsen af foranstaltningerne.

(80) Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V. fremførte i sine bemærkninger af 10. februar 2014 de samme argumenter, som Tyskland allerede havde fremført i sine bemærkninger af 20. september 2013.

(81) Milchwirtschaftliche Verein Baden-Württemberg e.V. henholdte sig i sine bemærkninger af 6. februar 2014 til redegørelsen fra Milchprüfring Baden- Württemberg e.V. (se betragtning 79).

(82) Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e. V. (delstatsmejeriforeningen i Niedersachsen, herefter »LVN«) tog ikke i sit brev af 7. februar 2014 direkte stilling til den ydede støtte, men afviste imidlertid principielt forekomsten af støtte i forbindelse med samtlige delforanstaltninger i henhold til lov om mælk og fedtstoffer.

(83) LVN hævdede specielt, at de via mælkeafgiftsmidlerne finansierede foranstaltninger ikke belastede delstatsbudgettet, at staten ikke har nogen råderet over og kontrol med mælkeafgiftsmidlerne, og at staten hverken udøver kontrol over afgiftens størrelse eller foranstaltningernes indhold. Dermed kan den pågældende støtte ikke tilregnes staten. Ydermere kontrollerer staten hverken støttens størrelse eller er organisatorisk integreret i LVN.

(84) Det blev ligeledes nævnt, at LVN ikke kontrolleres af statslige organer, men derimod af landbrugskammeret i Hannover, der er en offentligretlig myndighed, og dermed ikke direkte er et statsligt forvaltningsorgan.

(85) I sine yderligere bemærkninger af 8. juli 2014 henviste LVN bl.a. til Kommissionens afgørelse i sagen Val'Hor ([13]). I denne har Kommissionen anerkendt, at hverken statens kompetence til at anerkende en brancheorganisation eller dens lovgivningsmæssige støtte i forbindelse med pålæggelsen af branchespecifik »deltagelse« (i sagen via muligheden for en udvidelse af aftaler) taler for, at de af brancheorganisationen gennemførte foranstaltninger kan tilregnes staten. Hvorvidt en statslig deltagelse i parafiskale finansieringssystemer medfører, at fordele kan tilregnes staten som »statsstøtte«, afhænger af omstændighederne i det enkelte tilfælde og af den samlede betragtning, der anlægges på grundlag heraf. Retningsgivende for undersøgelsen af spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger statsstøtte, er først og fremmest følgende synspunkter, der er udviklet på baggrund af retspraksis:

— Hvem træffer beslutning om opkrævning og anvendelse af midler?

— Hvis en privatretlig organisation træffer beslutning herom, hvordan kommer statens indflydelse så til udtryk?

— Af hvilke midler finansieres støtten?

— Hvilken type foranstaltninger bliver finansieret?

— Hos hvem opkræves midlerne?

— Hvem kan tage initiativ til foranstaltningen?

(86) LVN har gennem sin advokat undersøgt den retlige kontekst i andre delstater og kan også for så vidt konkludere, at de indicier for forekomsten af statsstøtte, der er udviklet ud fra retspraksis, ikke foreligger, og derfor fratages lov om mælk og fedtstoffer sin karakter af støtte.

(87) Ifølge LVN træffer delstatsmejeriforeningerne beslutning om opkrævningen af afgiften hos mejerierne. I henhold til § 22, stk. 1, første punktum, i lov om mælk og fedtstoffer kan afgiften kun opkræves i samråd med delstatsmejeriforeningerne. I henhold til § 22, stk. 1. andet punktum, i lov om mælk og fedtstoffer kræver det en ansøgning fra den nationale mejeriforening for at kunne forhøje afgiften.

([13]) Kommissionens afgørelse 2014/416/EU af 9. april 2014 om Frankrigs støtteordning SA.23257 (12/C) (ex NN 8/10, ex CP 157/07) (brancheaftale inden for rammerne af »Association française pour la valorisation des produits et des secteurs professionnels de l'horticulture et du paysage« (Val'Hor)) (EUT L 192 af 1.7.2014, s. 59).

(88) Afgiftsformer og -størrelse blev i Niedersachsen og Thüringen reguleret af en forordning om opkrævning af afgifter (UmlErhVO), der er udstedt »i samråd med« den pågældende delstatsmejeriforening.

(89) Den pågældende delstatsmejeriforening styrer desuden anvendelsen af de afgiftsmidler, der skal forvaltes særskilt (jf. § 22, stk. 3, første punktum, i lov om mælk og fedtstoffer), og som med henblik herpå endog gik ind på en separat konto for den pågældende delstatsmejeriforening (jf. f.eks. § 3, stk. 1, i Thüringens forordning om opkrævning af afgifter). Således udarbejdede delstatsmejeriforeningerne på eget fagligt ansvar forslag til anvendelsen af midlerne. I Thüringen sker dette eksempelvis på grundlag af de ansøgninger, som indgives til delstatsmejeriforeningen Thüringer Milch af dennes medlemmer (jf. punkt 6.3 i Thüringer Arbeitsrichtlinie (Thüringens arbejdsdirektiv).

(90) De anvendelsesforslag, der er udarbejdet af delstatsmejeriforeningerne, blev ganske vist »fastsat« af en offentlig myndighed (således i Niedersachsen i henhold til punkt 6.2 i støttereglerne og i Thüringen i henhold til § 4 i Thüringens forordning om opkrævning af afgifter) eller henholdsvis »godkendt« eller »bevilget« (således i Nordrhein-Westfalen og Bayern). Det begrunder imidlertid stadigvæk ikke en betydelig statslig indflydelse: For målestok for statslig »kontrol« er udelukkende bestemmelserne i § 22, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer. Dermed gav de relevante bestemmelser lige så lidt som i sagen Doux Elevage ([14]) de offentlige myndigheder beføjelser til at styre eller påvirke forvaltningen af midlerne.

(91) I praksis blev afgiftsmidlerne i samtlige delstater anvendt i overensstemmelse med delstatsmejeriforeningernes anvendelsesforslag. Allerede det taler — uafhængigt af den konkrete retlige udformning — imod at tilregne staten afgiftsmidlerne ([15]).

(92) Ifølge LVN havde de pågældende delstatsmejeriforeninger en ren privatretlig status. Som det er anført i deres vedtægter, betragter delstatsmejeriforeningerne sig som interesserepræsentanter for sine medlemmer, der udelukkende rekrutteres i mejerisektoren (herunder forbrugerrepræsentanter).

(93) I henhold til § 14 i lov om mælk og fedtstoffer er delstatsmejeriforeningerne »frivillige« sammenslutninger af de i mejerisektoren involverede erhvervskredse og forbrugerne med henblik på fælles varetagelse af deres økonomiske interesser.

(94) Delstatsmejeriforeningerne adskilte sig fra den optikerbrancheforening, »Hoofdbedrijfschap Ambachte«, der var stridsgenstanden i Pearle- sagen, hvor denne var blevet betroet opkrævningen og anvendelsen af en obligatorisk afgift til reklameforanstaltninger. Selv om denne optikerbrancheforening havde haft offentligretlig status, fastslog Domstolen, at der ikke var tale om statsstøtte, fordi reklameforanstaltningerne ikke blev finansieret af midler, som offentlige myndigheder havde stillet til rådighed, men derimod af afgifter, der var pålagt virksomhederne i branchen ([16]).

(95) Delstatsmejeriforeningerne adskiller sig som de relevante myndigheder i forbindelse med opkrævningen af mælkeafgiften også fra de økonomiske udvalg i Plans de Campagne-sagen, som hverken havde været involveret i fastlæggelsen af foranstaltningerne eller haft noget råderum i forbindelse med anvendelsen af foranstaltningerne ([17]).

(96) Delstatsmejeriforeningerne er statsfrie, rent private organer, der som sådan selv har ansvaret for mælkeafgiften og anvendelsen heraf.

(97) Endvidere belaster denne begunstigelse af mejerisektoren ikke delstatsbudgettet, fordi mælkeafgiften pålægges de erhvervsdrivende i mejerisektoren, og dermed vil den selektive »fordel« blive ophævet af den selektive belastning. Den begunstigende effekt og konkurrencefordrejningen mangler således allerede her, fordi mejeriernes og mælkeproducenternes »fordele« blev fuldstændigt udlignet som følge af denne afgiftspålæggelse.

(98) Bl.a. derfor har Domstolen i Vent de Colère-sagen bekræftet den statslige karakter af et afgiftssystem, fordi byrderne ikke længere — som det var tilfældet i den tidligere lovgivning — kun udlignes af afgifterne fra de erhvervsdrivende i den pågældende erhvervssektor (i sagen: energi), men derimod efter en lovændring er blevet udlignet af afgifterne fra alle indenlandske elslutkunder ([18]).

([14]) Jf. Domstolens dom af 30. maj 2013, Doux Élevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 38.
([15]) Jf. Domstolens dom af 18. maj 2002, Stardust Marine, C-482/99, ECLI:C:2002:294, præmis 52.
([16]) Domstolens dom af 15. juli 2004, Pearle BV, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, præmis 36.
([17]) Rettens dom af 27. september 2012, Plans de Campagne, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496, præmis 62.
([18]) Rettens dom af 19. december 2013, Vent de Colère, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, præmis 11 samt generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse af 11. juli 2013, Vent de Colère m.fl., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:469, præmis 49.

(99) Endvidere er der ifølge LVN ikke tale om statsstøtte, når det drejer sig om »kollektive foranstaltninger«, som gennemføres i en bestemt branches interesse og finansieres ved hjælp af bidrag, der opkræves hos de erhvervsdrivende i branchen.

(100) De omtvistede foranstaltninger tjente alle som støtte til »produktet mælk« og dermed mejerisektorens kollektive interesse. Samtidig beskyttede disse foranstaltninger delvist forbrugerinteresser, for begge formål kunne ikke adskilles fra hinanden på grundlag af det eksisterende interessesammenfald.

(101) Statens rolle begrænsede sig til at stille en lovmekanisme til rådighed for mejerisektoren i form af lov om mælk og fedtstoffer, som sikrer, at de erhvervsdrivende i mejerisektoren, der i sagens natur profiterer af de foranstaltninger, der gennemføres til fordel for »produktet mælk«, vil yde et tilsvarende bidrag til udgifterne. Staten fungerer dermed ligesom i Pearle-sagen, Doux Elevages-sagen og Val'Hor-sagen kun som et instrument til at gøre den privat initierede udligningsmekanisme obligatorisk og således tilvejebringe en ligelig byrdefordeling ([19]).

(102) Initiativet til afgiften udgår fra delstatsmejeriforeningerne og dermed fra den private sektor. Afgiften pålægges i henhold til § 22 i lov om mælk og fedtstoffer kun »i samråd med« delstatsmejeriforeningerne. Delstatsmejeriforeningerne selv er heller ikke et produkt af statslige bestemmelser, men derimod »frivillige« sammenslutninger af erhvervsdrivende i mejerisektoren (§ 14 i lov om mælk og fedtstoffer). Illustrationen viser for så vidt situationen i delstaten Thüringen, hvor delstatsmejeriforeningen først blev anerkendt i 1999. Efter anmodning fra Thüringer Bauernverband har det kompetente ministerium »taget de nødvendige formelle, forvaltningstekniske skridt« for at kunne pålægge mejerier og mælketerminaler afgiften. Det tydeliggør induktivt, at der i forbindelse med mælkeafgiften er tale om en ren privatøkonomisk udligningsmekanisme, hvor staten kun fungerer som et »instrument« til at gøre afgiftspligten obligatorisk ([20]).

(103) I en oversigt henviste LVN til flere efter dens opfattelse eksisterende henholdsvis ligheder og forskelle mellem forskellige sager på den ene side og lov om mælk og fedtstoffer på den anden side.

(104) I Val'Hor-sagen (afgørelse 2014/416/EU) (resultat: ingen støtte) blev midlerne ligesom i forbindelse med mælkeafgiften i det væsentlige opkrævet og tildelt af en statsligt godkendt privat og frivilligt sammensluttet brancheorganisation, blev kollektive foranstaltninger, som gennemføres til fordel for branchen, finansieret med bidrag fra de erhvervsdrivende i branchen, fører den ved lov fastsatte mulighed for statslig anerkendelse af den private brancheorganisation alene ikke til en vedtagelse af statslig kontrol, kan staten faktisk ikke anvende midlerne til at støtte bestemte virksomheder, og brancheorganisationen træffer selv beslutning om anvendelsen af disse midler.

(105) I Vent de Colère-sagen (C-262/12) (resultat: støtte) blev afgiftens størrelse — i modsætning til i forbindelse med mælkeafgiften — ensidigt fastlagt ved ministerielt dekret uden medvirken af private, forelå der en statslig garanti, blev midlerne forvaltet af en offentlig myndighed, der om nødvendigt kunne håndhæve reglerne via statslige sanktionsmekanismer.

(106) I Doux Elevage-sagen (C-677/11) (resultat: ingen støtte) blev midlerne ligesom i forbindelse med mælkeafgiften i det væsentlige opkrævet og tildelt af en statsligt godkendt privat og frivilligt sammensluttet brancheorganisation, fører den ved lov fastsatte mulighed for statslig anerkendelse af den private brancheorganisation alene ikke til en vedtagelse af statslig kontrol, blev midlerne finansieret fuldstændigt gennem de bidrag, der opkræves hos de erhvervsdrivende, kan staten faktisk ikke anvende midlerne til at støtte bestemte virksomheder, og brancheorganisationen træffer selv beslutning om anvendelsen af disse midler.

(107) I Plans de Campagneent de Colère-sagen (T-139/09) (resultat: støtte) træffer en myndighed — i modsætning til i forbindelse med mælkeafgiften — afgørelse om bidragenes størrelse, forhøjes bidragsindtægterne med statsmidler, blev der fastlagt foranstaltninger af staten (stempel fra statslig kontrollant osv.), deltager erhvervssektorens udvalg ikke ved fastlæggelsen og havde heller ikke noget råderum i forbindelse med anvendelsen af foranstaltningerne, og en repræsentant for ministeriet deltager i udvalgsmøderne.

(108) I Pearle-sagen (C-345/02) (resultat: ingen støtte) blev der ligesom i forbindelse med mælkeafgiften udelukkende anvendt midler til formål i den pågældende erhvervssektor, havde en forening i en bestemt erhvervssektor ansøgt hos en offentligt myndighed om at måtte opkræve bidrag med det formål at gennemføre bestemte foranstaltninger til fordel for denne erhvervssektor, og der var — i modsætning til i forbindelse med mælkeafgiften — ved opkrævningen og anvendelsen af den obligatoriske afgift tale om en offentligretlig sammenslutning med en afgørende rolle og ikke en privat faglig sammenslutning, således at Pearle-sagen for så vidt forekommer at være mere problematisk end mælkeafgiften.

([19]) Jf. Domstolens dom af 15. juli 2007, Pearle BV, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, præmis 37; Domstolens dom af 30. maj 2013, Doux Élevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 40; afgørelse 2014/416/EU.

([20]) Domstolens dom af 15. juli 2004, Pearle BV, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, præmis 37; Domstolens dom af 30. maj 2013, Doux Élevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 40.

Tysklands bemærkninger af 3. december 2014

(109) Tyskland fremsendte i første omgang ikke noget svar til de bemærkninger, der var blevet fremsat af de interesserede parter i februar 2014. For så vidt angår LVN's supplerende bemærkninger af 8. juli 2014, anførte Tyskland ved brev af 3. december 2014 følgende:

(110) De berørte delstater havde i deres redegørelser i undersøgelsesproceduren vedrørende mælkeafgiften i henhold til lov om mælk og fedtstoffer indtil da fastsat to prioriteter, nemlig for det første i forbindelse med redegørelsen for de gennemførte foranstaltningers overensstemmelse med de materielle bestemmelser i statsstøttereglerne (navnlig for så vidt angår foranstaltningernes forenelighed med bestemmelserne i fritagelsesforordningen for landbruget og den pågældende gyldige landbrugsramme) samt for det andet i forhold til de faktiske omstændigheder og spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en støtteretlig relevant fordel i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(111) Bemærkningerne fra LVN af 8. juli 2014 samt de europæiske domstoles og Europa-Kommissionens faste retspraksis gav anledning til yderligere grundlæggende redegørelser vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt støtteforanstaltningen udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF og navnlig, hvorvidt betingelsen »statsmidler« er opfyldt her.

(112) Bemærkningerne fra LVN af 8. juli 2014 samt gennemgangen af de tidligere nævnte afgørelser efterlod tvivl om, hvorvidt betingelsen »ydes af staten« er opfyldt i det foreliggende tilfælde, således at der ikke ville være tale om statsstøtte i forbindelse med opkrævningen og anvendelsen af mælkeafgiften. Dette kunne begrundes på følgende måde:

(113) Som det fremgår af Val'Hor-sagen (afgørelse 2014/416/EU) og Doux Élevage-sagen (C-677/11), er der i forbindelse med de foranstaltninger, som er finansieret og gennemført af private brancheorganisationer, ikke tale om statsstøtte. I forbindelse med de i de enkelte delstater eksisterende delstatsmejeriforeninger for mælk handler det om organisationer, der vil kunne betragtes som sammenlignelige med de organisationer, der er nævnt i de citerede afgørelser. Offentlige myndigheder har aldrig været medlem af disse delstatsmejeriforeninger. De deltog udelukkende i møder som ekstern gæst uden stemmeret. Den offentlige myndigheds deltagelse i forbindelse med henholdsvis afviklingen af mælkeafgiften og overvågningen af overholdelsen af de retlige betingelser, der er fastsat i lov om mælk og fedtstoffer, ændrer ikke ved det forhold, at delstatsmejeriforeningerne fungerer som kompetent myndighed ved valg af projekter.

(114) Faktisk vil de pågældende delstatsmejeriforeninger styre afgiftsprovenuet og anvendelsen af afgiftsmidlerne. Staten har reelt ingen indflydelse som følge af de offentlige myndigheders henholdsvis »kontrol« med og »fastlæggelse« af delstatsmejeriforeningernes forslag, idet disse kun bevæger sig inden for rammerne af § 22, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer og har til formål at kontrollere, om de retlige bestemmelser i § 22 i lov om mælk og fedtstoffer er overholdt. Afgiftsmidlerne anvendes i henhold til delstatsmejeriernes anvendelsesforslag, hvilket i overensstemmelse med Domstolens dom af 16. maj 2002 i Stardust Marine-sagen (C-482/99) entydigt taler imod, at det er statsmidler.

(115) Delstatsmejeriforeningerne er rent private organisationer. Den kendsgerning og konstateringen af, at delstatsmejeriforeningerne styrer mælkeafgiften og anvendelsen heraf, taler afgørende for ikke at karakterisere mælkeafgiften som statsstøtte i overensstemmelse med ovennævnte sag.

(116) Imod forekomsten af statsstøtte taler endvidere, at mælkeafgiftsmidlerne er rent private midler. Det drejer sig om midler, som ville stamme fra formuen i de private virksomheder, som opkræves afgiften. I modsætning til i Vent de Colère-sagen (C-262/12) og Plans de Campagne-sagen (T-139/09), hvori det af denne årsag blev fastslået, at der foreligger statsstøtte, er der i forbindelse med mælkeafgiften ikke tale om statsstøtte eller garantiovertagelse.

(117) Desuden handler det i forbindelse med mælkeafgiften om en kollektiv, branchespecifik foranstaltning, hvilket i overensstemmelse med den nuværende retlige kontekst — Val'Hor-sagen (afgørelse 2014/416/EU) og Doux Élevage-sagen (C-677/11) taler imod forekomsten af statsstøtte.

(118) Ligeledes rejses der tvivl om, hvorvidt der foreligger en fordel, hvilket er bydende nødvendigt for at vedtage en støtteforanstaltning. Dette kan begrundes med, at de fordele, som mejerierne og mælkeproducenterne fik, blev henholdsvis fuldstændig ophævet eller neutraliseret af de afgifter, der blev opkrævet hos mejerierne og dermed indirekte også hos mælkeproducenterne. Dette fremgår også af Domstolens afgørelse af 19. december 2013 (C-262/12; »Vent de Colère«), hvori betingelserne for, om der foreligger statsstøtte, netop anses for at være opfyldt, fordi afgiften ikke længere kun blev opkrævet hos de erhvervsdrivende i branchen, men derimod hos alle indenlandske elforbrugere.

(119) Af de punkter, der delvist også er et resultat af den fornyede gennemgang af mælkeafgiftssystemet, og under opretholdelse af de berørte delstaters hidtidige holdning må det konkluderes, at det var tvivlsomt, om der i forbindelse med mælkeafgiftssystemet var tale om statsstøtte. Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om statsstøtte og navnlig, om betingelsen »statsmidler« er opfyldt her, skal besvares af Kommissionen.

3. VURDERING

Delforanstaltninger, som ikke udgør støtte

Støtte til forskere

(120) For så vidt angår støtte til forskere (se betragtning 61) fastslår Kommissionen, at disse kommer privatpersoner til gode. Kommissionen antager endvidere, at disse forskere beskæftigede sig med uafhængig forskning og udvikling med henblik på at opnå mere viden og bedre forståelse i henhold til punkt 19 i meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ([21]). I dette tilfælde går Kommissionen ud fra, at der er tale om en ikke-erhvervsmæssig aktivitet.

(121) Kun den, der udøver erhvervsaktiviteter, betragtes som virksomhed i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Følgelig udgør den støtte, der ydes til forskere inden for rammerne af denne delforanstaltning, ikke statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Forelæsninger på Fachhochschule Hannover (faghøjskolen i Hannover)

(122) For så vidt angår de forelæsninger, som VDM-medarbejdere holder på Fachhochschule Hannover (se betragtning 62), fastslår Kommissionen, at uddannelser på offentlige faghøjskoler falder ind under det statsligt organiserede offentlige uddannelsessystem.

(123) I henhold til retspraksis kan offentlig uddannelse, der organiseres inden for rammerne af det nationale uddannelsessystem, og som finansieres og overvåges af staten, betragtes som en ikke-erhvervsmæssig aktivitet. Med hensyn hertil har Domstolen fastslået, at staten »… ved at organisere og drive et offentligt undervisningssystem, der i almindelighed finansieres over det offentlige budget, og ikke af eleverne eller deres forældre, ikke ville drive virksomhed mod betaling, men varetog sine opgaver over for befolkningen på det sociale, kulturelle og uddannelsesmæssige område« ([22]).

(124) De omhandlede forelæsninger er en del af læseplanen på en offentlig faghøjskole. Den af denne faghøjskole organiserede offentlige uddannelse skal betragtes som ikke-erhvervsmæssig aktivitet (se betragtning 123). Hvad angår undervisningsvirksomheden, antager Kommissionen, at denne foregår som bibeskæftigelse og som sådan ikke udgør en erhvervsaktivitet ([23]). Hvis der ikke foreligger nogen erhvervsaktivitet, er en begunstigelse af virksomheder udelukket i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Følgelig er der ikke tale om støtte som omhandlet i denne bestemmelse.

Delforanstaltninger, som udgør støtte

(125) 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.

Statsstøtte eller støtte, der ydes ved hjælp af statsmidler

(126) På grundlag af de foreliggende oplysninger og navnlig de bemærkninger, der er fremsat af de interesserede parter og tyske myndigheder, skal det undersøges, hvorvidt der i forbindelse med mælkeafgiftsmidlerne er tale om statsmidler i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

([21]) EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4.
([22]) Domstolens dom af 11. september 2007, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland, C-318/05 ECLI:EU:C:2007:495, præmis 68. Se også Kommissionens beslutning af 25. april 2001 i sag N 118/00 om offentlig støtte til professionelle sportsklubber, og EFTA-Tilsynsmyndighedens beslutning i sag 68123 — Norge — Nasjonal digital læringsarena — af 12. oktober 2011, s. 9.
([23]) Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, punkt 27 (EUT C 198 af 27.6.2014, s. 1).

(127) Ifølge Domstolens faste retspraksis er det ikke hensigtsmæssigt at sondre mellem tilfælde, hvor støtten ydes direkte af staten, og tilfælde, hvor støtten ydes af offentlige eller private organer, som blev oprettet eller udpeget af staten med henblik på at administrere støtten ([24]). For at indrømmede fordele kan betragtes som statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal de for det første ydes direkte eller indirekte af statsmidler og for det andet kunne tilregnes staten ([25]).

(128) For så vidt angår de foranstaltninger, der er beskrevet i afsnit 2 i den foreliggende afgørelse, fremgår det, at der ydes støtte på grundlag af delstaternes lovgivning, for hvilken lov om mælk og fedtstoffer udgør den retlige ramme.

(129) Mere præcist bestemmes det i lov om mælk og fedtstoffer i § 22, stk. 1, første punktum, at delstatsregeringerne i samråd med delstatsmejeriforeningen eller brancheorganisationerne i fællesskab kan pålægge mejerier, mælketerminaler og flødestationer afgifter på op til 0,1 cent pr. kg leveret mælk for at støtte mejerisektoren. I henhold til § 22, stk. 1, andet punktum, i lov om mælk og fedtstoffer kan delstatsregeringen på begæring af delstatsmejeriforeningen eller brancheorganisationerne i fællesskab forhøje afgifterne på råmælk op til 0,2 cent pr. kg, hvis de afgifter, der er fastsat i henhold til første punktum, ikke er tilstrækkelige til opgaveopfyldelse.

(130) Delstatsregeringerne opkræver mælkeafgiften »i samråd med« den pågældende delstatsmejeriforening. »I samråd med« udgør imidlertid en væsentligt svagere deltagelsesform end »i forståelse med«. Mens »i forståelse med« betyder, at udstedelsen af en retsakt (for dens lovlighed) nødvendigvis forudsætter et samtykke fra et andet organ (f.eks. lovgivende organ, myndighed), er en afgørelse, som skal træffes »i samråd med« et andet organ, derimod i sidste ende ikke afhængig af dette organs samtykke. I den tyske forvaltningsret foretages der undertiden en sådan kategorisering af deltagelsesformer ([26]). Fordi § 22, stk. 1, første punktum, i lov om mælk og fedtstoffer foreskriver samråd, ligger *kompetencen* til opkrævning af afgiften ligesom *beslutningen* herom hos delstatsregeringerne ([27]). Delstatsmejeriforeningerne »inddrages« derimod kun med henblik på *forberedelse* og *teknisk gennemførelse* af de foranstaltninger, der skal træffes i henhold til § 22 (§ 14, stk. 1, i lov om mælk og fedtstoffer) og er i den forbindelse underlagt *tilsyn* fra den øverste delstatsmyndighed (§ 14, stk. 2 og 4, i lov om mælk og fedtstoffer).

(131) Retsgrundlaget for *opkrævning* af en mælkeafgift i de enkelte delstater er i overensstemmelse hermed delstaternes forordninger, der regulerer detaljerne i forbindelse med afgiftsopkrævningen, bl.a. størrelsen heraf ([28]). Det er således staten (repræsenteret ved den pågældende delstatsregering), der regulerer afgiftsopkrævningen. Som det er beskrevet i ovenstående betragtning 130, er der heller intet til hinder for, at forordninger blev udstedt i samråd med den pågældende delstatsmejeriforening.

(132) I det foreliggende tilfælde opkræves der en afgift hos private virksomheder. Indtægter fra denne afgift tilføres det pågældende delstatsbudget, inden de anvendes til finansiering af de forskellige støtteforanstaltninger, og skal her administreres særskilt i henhold til § 22, stk. 3, første punktum, i lov om mælk og fedtstoffer. I henhold til § 23 i de pågældende budgetregler (jf. betragtning 19) må der kun afsættes udgifter og forpligtelsesbevillinger i forbindelse med ydelser til organer uden for delstatsforvaltningen med henblik på opfyldelse af bestemte formål (støtte), hvis delstaten har en væsentlig interesse i disse organers opfyldelse heraf, og såfremt dette ikke eller ikke i det fornødne omfang kan opnås uden støtten. Denne bestemmelse indebærer, at staten har en interesse i gennemførelsen af foranstaltningerne. At det i Thüringen forholder sig således, at de forfaldne afgifter skal

([24]) Domstolens dom af 20. november 2003, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, præmis 23.

([25]) Domstolens dom af 20. november 2003, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, præmis 24.

([26]) F.eks. § 37, stk. 2, tredje punktum, i Baugesetzbuch (den tyske byudviklingslov), §§ 17, stk. 1, 2, 18, stk. 3 og 4, 22, stk. 5, i Bundesnaturschutzgesetz (Tysklands naturbeskyttelseslov), §§ 2, stk. 7, 11, stk. 2 og 3, 12, stk. 7, 14, stk. 4, nr. 2, 26, stk. 3, 35a, stk. 3, i AEG. Jf. den tidligere § 9 i Tysklands naturbeskyttelseslov, forbundsforvaltningsdomstolens dom af 29. april 1993, j.nr.: 7 A 4/93, præmis 22 (»… en afgørelse i »samråd med« kræver i modsætning til en afgørelse i »forståelse med« ingen samstemmende vilje. Det betyder intet andet end en (sagkyndig) høring af den anden myndighed, som herved får mulighed for at fremsætte sine holdninger som input til proceduren«) og til den tidligere § 18, stk. 2, første punktum, nr. 2, i AEG, forbundsforvaltningsdomstolens domme af 31. oktober 2000, j.nr.: 11 VR 12/00, præmis 5 (»Det i § 18, stk. 2, første punktum, nr. 2, i AEG foreskrevne samråd med ansøgeren, som i modsætning til forståelse ikke kræver nogen samstemmende vilje …«) samt af 7. februar 2005, j.nr.: 9 VR 15/04, præmis 11 (»Det i henhold hertil alene nødvendige samråd med ansøgeren … har plangodkendelsesmyndigheden tilvejebragt, idet den har givet ansøgeren … mulighed for at fremsætte bemærkninger«).

([27]) Jf. også § 22, stk. 1, sjette punktum, i lov om mælk og fedtstoffer med henvisningen til delstatsregeringernes »beføjelser« (og muligheden for uddelegering til de øverste delstatsmyndigheder) samt § 23, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer, i henhold til hvilken inddrivelsen af afgifter sker efter bestemmelserne i Abgabenordnung (loven om skatter og afgifter), hvilket igen forudsætter udstedelsen af en afgiftsansættelse eller lignende forvaltningsakt (jf. §§ 122, 251 i loven om skatter og afgifter). I henhold til § 14, stk. 3, i lov om mælk og fedtstoffer må der derimod ikke overdrages nogen opgaver, som henhører under udøvelsen af offentlig myndighed, til den pågældende delstatsmejeriforening.

([28]) De respektive forordninger i delstaterne er anført i betragtning 21 til 28.

indbetales til den spærrede konto »mælkeafgift« hos delstatsmejeriforeningen Thüringer Milch (betragtning 89, § 3, stk. 1, i Thüringens forordning om opkrævning af afgifter), er ikke til hinder for denne statslige interesse. Ikke-indbetalte afgifter og renter inddrives også i Thüringen i henhold til bestemmelserne i loven om skatter og afgifter samt gennemførelsesbestemmelserne herfor (§ 3, stk. 4, i Thüringens forordning om opkrævning af afgifter). Derudover ligger det implicit i betegnelsen »spærret konto«, at kontoindehaveren ikke frit skal kunne disponere over de til rådighed værende midler, men derimod kun inden for rammerne af de eksisterende retlige bestemmelser, som i dette tilfælde er fastsat af staten.

(133) Som svar på de argumenter, der fremføres af de interesserede parter og de tyske myndigheder, bemærker Kommissionen:

(134) For så vidt angår LVN's påstand om, at delstatsmejeriforeningerne træffer beslutning om at pålægge mejerierne afgiften (betragtning 83-87 og 91), bemærker Kommissionen, at staten gennem § 22, stk. 1, i lov om mælk og fedtstoffer, dvs. ad lovens vej, har givet delstatsregeringerne kompetence til at pålægge mejerierne en mælkeafgift. Bestemmelsen fastsætter bl.a., at mælkeafgiften normalt må udgøre op til 0,1 cent pr. kg, og at delstatsregeringerne på begæring af delstatsmejeriforeningen eller brancheorganisationerne i fællesskab kan pålægge afgifter på op til 0,2 cent pr. kg leveret mælk.

(135) Desuden foreskriver § 22, stk. 2, nr. 1-6, i lov om mælk og fedtstoffer, til hvilke formål mælkeafgiftsmidlerne må anvendes.

(136) I henhold til § 22, stk. 3, tredje punktum, i lov om mælk og fedtstoffer skal delstatens mejeriforening eller brancheorganisationerne høres inden anvendelsen af midlerne.

(137) Heraf fremgår, at staten (på forbundsplan) ganske vist har indrømmet delstatsmejeriforeningerne visse deltagelsesrettigheder, men samtidig har fastlagt en klar lovgivningsmæssig ramme for fastsættelsen af størrelsen af mælkeafgiftssatserne og anvendelsen af midlerne, og at det i sidste ende er de enkelte delstatsregeringer (eller ved uddelegering de øverste delstatsmyndigheder), der skal træffe beslutning herom. Således ville det eksempelvis ikke være muligt efter ansøgning fra delstaternes mejeriforeninger at forhøje afgiftssatsen til mere end 0,2 cent pr. kg, eller at midlerne anvendes til andre formål end dem, der er anført i § 22, stk. 2, nr. 1-6, i lov om mælk og fedtstoffer. Derudover indebærer den med henblik på anvendelsen regulerede høringspligt (§ 22, stk. 3, tredje punktum, i lov om mælk og fedtstoffer) ikke en forpligtelse til at følge de hørte parters bemærkninger. Den endelige beslutning om anvendelsen af midlerne ligger hos de pågældende delstatsmyndigheder, dvs. hos staten.

(138) Heri ligger der en væsentlig forskel i forhold til den af LVN citerede Doux Elevage-sag. Staten regulerer opkrævningen af mælkeafgifter og den tilsvarende indtægtsanvendelse på to niveauer, nemlig på forbunds- og delstatsplan. I Tyskland har lovgiveren ikke alene fastsat delstatsregeringens opkrævningsbeføjelse, men også ved forbundslov begrænset spillerummet for på delstatsplan at råde over de midler, der genereres af afgifter. Delstatsmejeriforeningerne kan heller ikke ad ansøgningsvejen forsøge at ændre de støtteformål, der er fastlagt i § 22, stk. 2, nr. 1-6, i lov om mælk og fedtstoffer. En sådan statslig begrænsning forelå ikke i forbindelse med de faktiske omstændigheder, der lå til grund i Val'Hor-sagen og Doux Elevage-sagen.

(139) Lov om mælk og fedtstoffer kan fortsat heller ikke forstås som blot et middel til gennemførelse af en brancheorganisations rent økonomiske interesser. § 14 i lov om mælk og fedtstoffer bestemmer således, at der heri skal være repræsenteret brancheorganisationer fra landbruget, mejerisektoren og mælkedetailhandelen, såfremt de måtte ønske dette, og at der derudover også skal være sikret en passende repræsentation af forbrugerne i foreningens organer. Med disse deltagelses- og repræsentationsbetingelser sikrer lovgiveren (dvs. staten), at der ved forfølgelse af de almennyttige formål, der er nævnt i lov om mælk og fedtstoffer, sker en omfattende repræsentation af alle interesser, som går længere end blot fremme af en erhvervssektor.

(140) I modsætning til Doux Elevage-sagen handler det i forbindelse med de fastlagte støtteformål i lov om mælk og fedtstoffer ikke om sådanne formål, som brancheorganisationerne selv har bestemt og indført ([29]). Navnlig de fastsatte mål i bestemmelserne i § 22, stk. 2, nr. 1, i lov om mælk og fedtstoffer (»fremme og opretholdelse af kvaliteten på grundlag af de i henhold til § 10 i denne lov eller i henhold til § 37 i lov om mælk af 31. juli 1930 (*Reichsgesetzblatt* (Rigstidende), I, s. 421) udstedte bestemmelser«) og nr. 2 (»forbedring af hygiejnen i forbindelse med fremstillingen, modtagelsen, behandlingen, forarbejdningen og afsætningen af mælk og mælkeprodukter«)

([29]) Domstolens dom af 30. maj 2013, Doux Élevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 40.

har — i modsætning til Doux Elevage-sagen — kendetegn, der er en del af den af offentlige myndigheder fastlagte politik ([30]), og henviser til opgaver, som henhører under udøvelsen af offentlig myndighed, der i henhold til § 14, stk. 3, i lov om mælk og fedtstoffer ikke på forhånd må overdrages til delstatsforeningerne. For så vidt som Tyskland i det foreliggende tilfælde støtter sig til § 22, stk. 2, nr. 6, i lov om mælk og fedtstoffer, fremgår det allerede af selve lovens ordlyd, at det handler om »i henhold til lov om mælk og fedtstoffer overdragne opgaver« (og dermed ikke om opgaver, som blev fastlagt af VDM selv).

(141) Ligeledes til forskel fra Doux Elevage-sagen følger man i tilfælde af manglende betaling af de forfaldne mælkeafgifter ikke den normale civil- eller handelsretlige fremgangsmåde for inddrivelse heraf ([31]). Ifølge § 23, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer kan inddrivelsen af afgifter nemlig ske i henhold til bestemmelserne i loven om skatter og afgifter samt gennemførelsesbestemmelserne herfor. De berørte delstater har i de relevante forordninger om opkrævning af mælkeafgifter fastsat en tilsvarende inddrivelse i henhold til bestemmelserne i loven om skatter og afgifter samt gennemførelsesbestemmelserne herfor ([32]). Loven om skatter og afgifter henhører i det tyske retssystem under offentlig ret. Offentligretlige fordringer fuldbyrdes i Tyskland ad administrativ vej, hvorimod civilretlige fordringer fuldbyrdes ad rettens vej. I den forbindelse udgør den administrative vej i forhold til rettens vej den mest effektive gennemførelsesmetode, fordi staten ved udstedelse af en forvaltningsakt selv kan tilvejebringe et fuldbyrdelsesdokument ([33]), hvorimod dette i forbindelse med civilretlige krav først skal opnås ved domstolene ([34]). Dette indikerer, at staten er interesseret i en så effektiv og fuldstændig opkrævning som muligt (og evt. inddrivelse) af de forfaldne afgifter for at sikre en hurtig gennemførelse af de statslige mål, der er finansieret via afgiftsmidlerne.

(142) Hermed er LVN's påstand om, at der i forbindelse med mælkeafgiftsmidlerne ikke er tale om statsmidler i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, modbevist.

(143) Heraf følger, at de omhandlede afgiftsindtægter kan anses for at være under offentlig kontrol ([35]), og at de med mælkeafgiftsmidler finansierede foranstaltninger blev ydet af statsmidler.

Selektiv fordel/virksomheder

(144) VDM er et organ, der udfører tjenesteydelser, som kommer virksomhederne i mejerisektoren til gode, navnlig mejerierne.

(145) Tyskland og VDM bestrider, at sidstnævnte tilbyder tjenesteydelser på et marked. Der henvises navnlig til VDM's foreningsaktivitet, som ifølge retspraksis kun undtagelsesvis er blevet betragtet som erhvervsmæssig virksomhed (se betragtning 39 og 49).

(146) I den af Tyskland citerede dom T-193/02 Piau mod Kommissionen blev det netop fastslået, at et forbund, nemlig FIFA, udøvede en erhvervsaktivitet. Omvendt har Tyskland imidlertid ikke kunne henvise til en retspraksis, som eksplicit fastslår det modsatte, nemlig at en forening (nødvendigvis) ikke henholdsvis udøver en erhvervsaktivitet eller foreningsaktivitet, der som sådan ikke er undergivet kontrol.

(147) Det er ubestridt, at VDM udøver aktiviteter til gavn for og i sine medlemmers interesse. Denne konstatering svarer til VDM's selvopfattelse, som det fremgår af forskellige udtalelser om egne aktiviteter på dens websted, f.eks. »VDM repræsenterer mælkebranchens interesser i IDF«, »varetagelse og fremme af mejerisektorens interesser«, »interessere repræsentation i lovgivningsprocessen i forhold til ministerierne«. Også LVN går i overensstemmelse hermed ud fra, at de omtvistede foranstaltninger tjente som støtte til »produktet mælk« og dermed mejerisektorens kollektive interesse (se ovenstående betragtning 99-100).

(148) Kommissionen er stadig af den opfattelse, at de pågældende af VDM udførte aktiviteter har nogle af karakteristikaene for tjenesteydelser. Disse tjenesteydelser kommer mejerierne til gode i de delstater, som opkræver mælkeafgiften.

([30]) Domstolens dom af 30. maj 2013, Doux Élevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 31.
([31]) Domstolens dom af 30. maj 2013, Doux Élevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 32.
([32]) Se også f.eks. § 6, stk. 3, i forordning om en afgift på mælk (BayMilchUmlV) af 17. oktober 2007.
([33]) Se også f.eks. § 5 i forordning om en afgift på mælk (BayMilchUmlV) af 17. oktober 2007.
([34]) Jf. Domstolens dom af 11. september 2014, Kommissionen mod Tyskland, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, præmis 41 og 56.
([35]) Domstolens dom af 30. maj 2013, Doux Élevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 32, 35 og 38.

(149) Flere af de aktiviteter, som VDM selv beskriver på sit websted, har karakteristikaene for tjenesteydelser i den forstand, at der hermed forfølges målet om at varetage de berørte mejeriers og mælkeproducenters interesser i forhold til de tyske myndigheder, lovgiveren og i internationale organer ([36]).

(150) Udøvelsen af sådanne tjenesteydelser kommer de pågældende mejerier til gode og understøtter dem i udøvelsen af deres kerneforretning, produktion og salg af mælk og mælkeprodukter, hvilket uden tvivl udgør erhvervsaktiviteter.

(151) De af VDM udøvede aktiviteter »rådgivningsfunktion i forhold til offentlige myndigheder«, »deltagelse i standardiseringsprocessen« samt »almen informationsformidling« sker på vegne af og i dens medlemmers interesse, er direkte knyttet til deres erhvervsaktiviteter og fritager mejerierne for selv at tage tilsvarende initiativer — og skaffe de hertil nødvendige midler — for ad denne vej at skabe et med henblik på eget salg gunstigt (markeds-) miljø. Medlemmer af VDM er bl.a. Milchindustrie-Verband e.V. (MIV) og den tyske landbrugsorganisation (DBV). Medlemmer af MIV er tyske mejerier, herunder de af den foreliggende afgørelse berørte mejerier i de delstater, der opkræver mælkeafgiften.

(152) I den forbindelse udgør »rådgivningsfunktion i forhold til offentlige myndigheder« og »deltagelse i standardiseringsprocessen« en interesserepræsentation i den politiske proces, som er målrettet mod forskellige kanaler i meningsdannelsesprocessen (lovgivning, teknisk standardisering osv.). Herved påvirkes i sidste ende de retlige rammebetingelser for selvstændig fremstillings- og afsætningsaktivitet. Ligeledes kommer foranstaltningen »almen informationsformidling« de berørte mejerier til gode, idet denne beskriver fordelene ved »produktet mælk« og dermed er møntet på salgsfremme.

(153) VDM's påstand om, at dens aktivitet består i »kommunikationen af den demokratiske meningsdannelsesproces inden for VDM-organisationen i forbindelse med lovgivningsprocessen«, ændrer ikke noget ved denne konstatering. For VDM varetager netop ikke almene interesser, men dens medlemmers interesser med det formål at bringe mejerisektorens synspunkter ind i lov- og standardiseringsprocessen og dermed påvirke sidstnævnte.

(154) For så vidt angår aktiviteten »standardisering« oplyste VDM, at den på vegne af hele branchen varetager standardiseringen på nationalt og internationalt plan i samarbejde med de kompetente standardiseringsorganisationer såsom ISO, IDF, CEN og DIN (se betragtning 53).

(155) Med hensyn hertil fastslår Kommissionen, at det navnlig er de nævnte standardiseringsorganisationer, der er kompetente. VDM medvirker i den sammenhæng ikke som neutralt organ i standardiseringsprocessen (ingen uafhængig rådgivningsfunktion), men bidrager her snarere med mejerisektorens synspunkter.

(156) Også her når Kommissionen følgelig til den konklusion, at VDM tilbyder tjenesteydelser som privat forening. Nydere — hvis ikke modtagere — af denne tjenesteydelse er igen mejerierne i de berørte delstater (dvs. medlemmerne af foreningerne, som for deres del er medlemmer af VDM), hvis interesser VDM varetager i forhold til standardiseringsorganisationerne.

([36]) Se følgende udtalelser på VDM's websted (http://www.idf-germany.com/): »VDM repræsenterer mælkebranchens interesser i IDF«; »varetagelse og fremme af mejerisektorens interesser«; »interessere repræsentation i lovgivningsprocessen i forhold til ministerierne«; »… kommer rådgivningen om alle mejerimæssige spørgsmål også de enkelte mælkeproducenter eller mejerier direkte eller indirekte til gode«; »I alle internationale organer … sørger [VDM] for, at der tages hensyn til tyske interesser«; »[opgaven består i] at fremføre mejerisektorens interesser som afstemt mening over for de kompetente forbundsmyndigheder«; »… fremme afstemning mellem forbundsmyndighederne og mejerisektoren«; »bidrager VDM væsentligt til, at mejerisektoren og myndighederne når frem til en fælles forståelse«; »På vegne af hele mejerisektoren varetager VDM standardiseringen …«; »Idet forbundsministeriet for forbrugerbeskyttelse, ernæring og landbrug sender de tyske delegationer til møderne i Codex-komitéen, repræsenterer VDM også her de mejerimæssige interesser og dermed også dens medlemsforeningers interesser«; »repræsenterer VDM mejerisektorens holdning i forhold til politikerne«.

(157) Endvidere udgør formidlingen af almene oplysninger (se betragtning 59 og 60) en tjenesteydelse. Hvorvidt disse oplysninger er af almen eller særlig art, er ikke afgørende for konstateringen af, at mejerisektorens erhvervsaktiviteter støttes via denne informationsformidling.

(158) De omhandlede tjenesteydelser, som VDM leverer, begunstiger selektivt bestemte virksomheder, nemlig de virksomheder, der forarbejder og afsætter mælk i de delstater, som opkræver mælkeafgiften. Kommissionen er i denne sammenhæng ikke enig med VDM i, at den som paraplyorganisation varetager almene interesser. Tværtimod konstaterer Kommissionen i VDM's aktiviteter en sektorrelateret interesserepræsentation til fordel for mejerierne i de berørte delstater, der er forbundet med denne via foreningernes medlemsskab heri.

Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen

(159) I henhold til Domstolens retspraksis medfører styrkelsen af en virksomheds konkurrencestilling som følge af tildeling af statsstøtte normalt en konkurrencefordrejning i forhold til konkurrerende virksomheder, som ikke modtager denne støtte ([37]). Enhver støtte til en virksomhed, der er aktiv på et marked, hvor der finder handel sted inden for Unionen, kan påvirke handelen mellem medlemsstaterne ([38]), også selv om de støttemodtagende virksomheder slet ikke selv deltager i samhandelen inden for Fællesskabet ([39]). I perioden 2001-2012 havde handelen med landbrugsprodukter i EU et betydeligt omfang. Således beløb im- og eksport inden for Fællesskabet til og fra Tyskland af produkter under position 0401 i den kombinerede nomenklatur (mælk og fløde, ikke koncentreret og uden tilsætning af sukker eller andre sødemidler) ([40]), sig i 2011 til henholdsvis 1 200 mio. EUR og 957 mio. EUR ([41]).

(160) De foranstaltninger, der var under vurdering i forbindelse med denne afgørelse, understøtter aktiviteter i landbrugssektoren. Det drejer sig navnlig om mejeriernes aktiviteter. For så vidt angår mejeriernes produkter, finder der som nævnt ovenfor handel sted i EU. Kommissionen mener derfor, at de omhandlede foranstaltninger kan påvirke handelen mellem medlemsstaterne.

(161) I betragtning af den omfattende handel med mælkeprodukter kan det således antages, at de omhandlede delforanstaltninger fordrejede eller truede med at fordreje konkurrencen og kunne påvirke handelen mellem medlemsstaterne.

Eksisterende støtte/ny støtte

(162) I henhold til artikel 108, stk. 1, i TEUF skal Kommissionen løbende foretage en undersøgelse af den eksisterende støtte i samarbejde med medlemsstaterne. Til dette formål kan Kommissionen anmode medlemsstaterne om alle nødvendige oplysninger med henblik på at foretage en undersøgelse af de eksisterende støtteordninger og foreslå formålstjenlige foranstaltninger, hvor det er relevant.

(163) I henhold til artikel 1, litra b), nr. i), i forordning (EF) nr. 659/1999 omfatter begrebet »eksisterende støtte« enhver form for støtte, der eksisterede inden traktatens ikrafttræden i den pågældende medlemsstat, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som var trådt i kraft før og er blevet fortsat efter traktatens ikrafttræden.

(164) I henhold til artikel 1, litra c), i forordning (EF) nr. 659/1999 medfører enhver ændring af en eksisterende støtte imidlertid, at denne bliver til en »ny støtte«. Ifølge artikel 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ([42]) er en ændring i eksisterende støtte »enhver ændring, der ikke er af rent formel eller administrativ art, der ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med fællesmarkedet«.

(165) Ifølge retspraksis ([43]) er det kun i det tilfælde, hvor ændringen påvirker selve indholdet af den oprindelige ordning, at denne ordning bliver en ny støtteordning. Der kan imidlertid ikke være tale om en væsentlig ændring, når det nye element klart kan adskilles fra den oprindelige ordning.

([37]) Domstolens dom af 17. september 1980, Philip Morris Holland BV mod Kommissionen, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, præmis. 11-12.
([38]) Jf. navnlig Domstolens dom af 13. juli 1988, Frankrig mod Kommissionen, 102/87, ECLI:EU:C:1988:391.
([39]) Domstolens dom af 14. januar 2015, Eventech Ltd mod Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, præmis 67.
([40]) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 927/2012 af 9. oktober 2012 om ændring af bilag I til Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 om told- og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif (EUT L 304 af 31.10.2012, s. 1).
([41]) *Kilde:* Eurostat.
([42]) Kommissionens forordning (EF) nr 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EU) 2015/1589 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).
([43]) Rettens dom af 30. april 2002, Gibraltar mod Kommissionen, T-195/01 og T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, præmis 111.

(166) I henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF skal al ny støtte anmeldes til Kommissionen og må ikke gennemføres, før den er godkendt af Kommissionen (gennemførelsesforbud).

(167) I artikel 1, litra f), i forordning (EF) nr. 659/1999 er ny støtte, der er gennemført i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF, ulovlig.

(168) Med undtagelse af selve loven om mælk og fedtstoffer (der kun er en rammelov og en bemyndigelsesbestemmelse, men ikke udgør retsgrundlaget for de omhandlede foranstaltninger) blev der ikke fremlagt nogen oplysninger fra de tyske myndigheder, som dokumenterer, at der før 1958 forelå et retsgrundlag, som skulle anvendes med sit oprindelige indhold. Dette gælder allerede for forordningerne om afgiftsopkrævning, som regulerer finansieringsgrundlaget for den omhandlede støtte (således stammer f.eks. de bestemmelser, der skal anvendes i Baden-Württemberg og Bayern, fra 2004 (Baden-Württemberg) og 2007 (Bayern), se betragtning 21-22), men derudover også for delstaternes budgetregler, der udgør retsgrundlaget for anvendelsen af afgiften og som, hvad angår anvendelsesformålet, skal holde sig inden for rammerne af § 22, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer. På dette grundlag bevilger delstatsmyndighederne i det pågældende budgetår anvendelsen af midlerne pr. anvendelsesmeddelelse.

(169) Dermed handler det i forbindelse med de omhandlede foranstaltninger om ny støtte, som er underlagt anmeldelsespligten i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF. Da Tyskland imidlertid ikke på noget tidspunkt har anmeldt den pågældende støtteordning, er den ulovlig (artikel 1, litra f), i forordning (EF) nr. 659/1999).

Forenelighedsvurdering

Gældende regler

(170) I henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF kan støtte betragtes som forenelig med det indre marked, hvis den har til formål at fremme udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

(171) Ifølge Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte ([44]) skal ulovlig statsstøtte i medfør af artikel 1, litra f), i forordning (EF) nr. 659/1999 vurderes på baggrund af de gældende regler på tidspunktet for støttetildelingen.

(172) De særlige rammebestemmelser for landbrugssektoren har været gældende siden den 1. januar 2000. Støtte, der blev ydet mellem den 28. november 2001 og den 31. december 2006 (herefter »perioden 2001-2006«), undersøges i henhold til EF-rammebestemmelserne 2000-2006.

(173) Støtte, der blev ydet fra den 1. januar 2007 (herefter »perioden 2007 og derefter«), undersøges i henhold til rammebestemmelserne 2007-2013.

Første delforanstaltning (perioden 2001-2006): »Rådgivningsfunktion i forhold til offentlige myndigheder« samt »standardisering«

(174) For så vidt angår en mulig forenelighed med det indre marked af støtte til fremme af rådgivningsvirksomheden i forhold til offentlige myndigheder (jf. betragtning 51 og 52) og VDM's standardiseringsaktiviteter (jf. betragtning 53-58), har VDM henvist til bestemmelserne om teknisk bistand (betragtning 67 og 68).

(175) Teknisk bistand reguleres i afsnit 14 i EF-rammebestemmelserne 2000-2006. I henhold til punkt 14.1, tredje led, i EF-rammebestemmelserne 2000-2006 kommer en forenelighed med det indre marked af udgifterne til rådgivningsydelser principielt i betragtning. I forbindelse med mejerierne handler det om virksomheder i sektoren for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter. Støtte til denne sektor falder bl.a. ind under anvendelsesområdet for EF-rammebestemmelserne 2000-2006 (punkt 2.1 i EF-rammebestemmelserne 2000-2006). Hensigt og formål med ordningen i punkt 14.1, tredje led, er at kunne erklære en sådan støtte forenelig med det indre marked, som umiddelbart sigter mod at forbedre forarbejdningen af landbrugsprodukter gennem formidlingen af den herfor nødvendige viden. De rådgivningsydelser, som VDM har udført, henvendte sig imidlertid til offentlige myndigheder. Medlemmerne af VDM, hvortil hører mejerierne i delstaterne, som opkræver mælkeafgiften, var derimod udelukkende nydere og dermed indirekte støttemodtagere. Kommissionen fastslår, at de omhandlede støtteforanstaltninger i henhold til afsnit 14 i EF-rammebestemmelserne 2000-2006 ikke kan anses for forenelige med det indre marked.

([44]) EFT C 119 af 22.5.2002, s. 22.

(176) På samme måde sigter VDM's aktiviteter inden for rammerne af standardiseringen mod en rådgivning af offentlige (eller statsligt godkendte) myndigheder, som i sidste ende forfølger målet om at varetage VDM-medlemmernes interesser. Standardiseringen falder i den forbindelse i sidste ende ind under offentlige myndigheders arbejdsområde, som — navnlig på internationalt plan — normalt gennemfører udarbejdede standarder henholdsvis lovgivningsmæssigt og administrativt. En forening som VDM har alene rådgivende indflydelse på de pågældende procedurer (forhandlinger i internationale organer, lovgivning). Derfor er forenelighed med det indre marked udelukket i henhold til afsnit 14 i rammebestemmelserne 2000-2006.

(177) Foruden de bestemmelser, som nævnes af de interesserede parter, kan der heller ikke konstateres forenelighed med det indre marked i henhold til andre bestemmelser (og Tyskland har heller ikke henholdt sig til andre forenelighedskriterier). Kommissionen når følgelig til den konklusion, at den støtte, der ydes til virksomheder i forarbejdnings- og afsætningssektoren i perioden 2001-2006, ikke er forenelig med det indre marked.

Første delforanstaltning (perioden 2007 og derefter): »Rådgivningsfunktion i forhold til offentlige myndigheder« samt »standardisering«

(178) For perioden 2007 og derefter ændrede bestemmelserne sig om foreneligheden af teknisk bistand med det indre marked.

(179) Teknisk bistand reguleres i afsnit IV.K. i rammebestemmelserne 2007-2013. Støtten kom mejerierne i de delstater til gode, som opkræver mælkeafgiften. I forbindelse med mejerierne handler det om virksomheder i sektoren for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter (se også betragtning 175).

(180) For så vidt angår den støtte, der kommer afsætnings- og forarbejdningsvirksomhederne til gode, ville punkt 105 i rammebestemmelserne 2007-2013 som omhandlet i artikel 5 i Kommissionens forordning (EF) nr. 70/2001 ([45]) komme i betragtning som en bestemmelse, der begrunder forenelighed med det indre marked. For perioden fra og med ikrafttræden af Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 ([46]) skal punkt 105 forstås som henvisning til dens artikel 26 og 27.

(181) Såvel artikel 5 i forordning (EF) nr. 70/2001 som artikel 26 og 27 i forordning (EF) nr. 800/2008 vedrører tjenesteydelser i form af rådgivning. I det foreliggende tilfælde er der imidlertid efter mejeriernes opfattelse ikke tale om rådgivning, men derimod, som det allerede er beskrevet i betragtning 175-177, om interesserepræsentation.

(182) Der kan i øvrigt heller ikke konstateres forenelighed med det indre marked i henhold til andre bestemmelser end dem, der nævnes af de interesserede parter (og Tyskland har heller ikke henholdt sig til andre forenelighedskriterier). I overensstemmelse hermed er VDM's aktiviteter på områderne »rådgivningsfunktion i forhold til offentlige myndigheder« samt »standardisering« i perioden 2007-2013 ikke forenelige med det indre marked.

(183) Kommissionen når følgelig til den konklusion, at den støtte, der ydes til virksomheder i forarbejdnings- og afsætningssektoren i perioden 2007 og derefter, ikke er forenelig med det indre marked.

Anden delforanstaltning (perioden 2001-2006): Almen informationsformidling

(184) Forenelighed med det indre marked af den ydede støtte til almen informationsformidling (betragtning 59 og 60) kunne muligvis følge af bestemmelserne om teknisk bistand.

(185) Som det allerede er nævnt i betragtning 175, reguleres teknisk bistand i afsnit 14 i EF-rammebestemmelserne 2000-2006.

([45]) Kommissionens forordning (EF) nr. 70/2001 af 12. januar 2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (EFT L 10 af 13.1.2001, s. 33).

([46]) Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 af 6. august 2008 om visse former for støttes forenelighed med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 87 og 88 (Generel gruppefritagelsesforordning) (EFT L 214 af 9.8.2008, s. 3).

(186) Det pågældende afsnit 14 gælder bl.a. for støtte i forbindelse med aktiviteter, der er rettet mod forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter (se betragtning 175).

(187) Kommissionen går ud fra, at foranstaltningen har bidraget til sektorens levedygtighed på lang sigt, samtidig med at den kun har haft meget begrænset virkning på konkurrencevilkårene (punkt 14.1, andet punktum, i EF-rammebestemmelserne 2000-2006).

(188) Støtten blev ydet til dækning af omkostningerne til formidling af almene oplysninger.

(189) De omkostninger, der er støtteberettigede i forbindelse med teknisk bistand, er anført afslutningsvis i de fem led i punkt 14.1 i rammebestemmelserne 2000-2006. Den omhandlede informationsformidling kan betragtes som en foranstaltning til udbredelse af nye metoder i henhold til femte led. Ordlyden i femte led åbner mulighed for en vid fortolkning af begrebet »udbredelse af nye metoder«. Tilføjelsen »såsom relevante mindre pilotprojekter eller demonstrationsprojekter« skal ikke forstås som en begrænsning, men derimod alene i overensstemmelse med ordlyden (»såsom«) som et eksempel. For så vidt kan formidlingen af almene oplysninger, navnlig offentliggørelser af videnskabelige oplysninger samt faktiske oplysninger om mælk i almindeligt forståelig form, anses for sammenlignelig med udbredelsen af nye metoder. Forenelighedsbestemmelsen i punkt 14.1. havde faktisk til formål at tillade støtte til foranstaltninger, der ligesom de her omhandlede informerer modtagerne om nye teknikker inden for forskellige for landbruget relevante områder, f.eks. god landbrugspraksis eller dyrebeskyttelse i malkekvægholdet (jf. betragtning 59).

(190) Kommissionen går ud fra, at denne støtte principielt var til rådighed for »støtteberettigede« fysiske og juridiske personer i det pågældende område på grundlag af objektivt definerede kriterier (punkt 14.2, første punktum, i EF-rammebestemmelserne 2000-2006), dvs. at de uden begrænsninger kunne profitere af informationsformidlingen.

(191) Tyskland har forsikret, at det samlede støttebeløb, der er ydet i perioden 2001-2006, ikke overstiger 100 000 EUR pr. modtager i en periode på tre år. Såfremt virksomheder, som falder ind under anvendelsesområdet for den af Kommissionen fastlagte definition for små og mellemstore virksomheder ([47]), blev indrømmet et beløb på mere end 100 000 EUR, overskred maksimumsstøttesatsen ikke 50 % af de støtteberettigede omkostninger. Med henblik på beregning af støttebeløbet blev de virksomheder betragtet som støttemodtagere, der har gjort brug af tjenesterne, dvs. mejerierne i de delstater, som opkræver mælkeafgiften.

(192) Kommissionen konkluderer, at den i dette afsnit vurderede støtte opfyldte de relevante betingelser i EF-rammebestemmelserne 2000-2006 og følgelig var forenelig med det indre marked i perioden 2001-2006.

Anden delforanstaltning (perioden 2007 og derefter): Almen informationsformidling

(193) Ligesom for den forudgående periode skal bestemmelserne om teknisk bistand tages i betragtning for så vidt angår støtte til aktiviteter i forbindelse med almen informationsformidling.

(194) Teknisk bistand reguleres i afsnit IV.K. i rammebestemmelserne 2007-2013. Støtten kom mejerierne i de delstater til gode, som opkræver mælkeafgiften. I forbindelse med mejerierne handler det om virksomheder i sektoren for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter (se også betragtning 175).

(195) Rammebestemmelserne 2007-2013 fastsætter, at støtte til store virksomheder under ingen omstændigheder kan accepteres af Kommissionen (punkt 106 i rammebestemmelserne 2007-2013), og at forenelighed med det indre marked for store virksomheder således ikke er mulig. Det skal undersøges, om støtte til små og mellemstore virksomheder er forenelig med det indre marked. I det følgende reduceres forenelighedsvurderingen derfor til den støtte, der ydes til små og mellemstore virksomheder.

(196) For så vidt angår den støtte, der kommer mejerierne, dvs. virksomheder i forarbejdnings- og afsætningssektoren, til gode, henviser punkt 105 i rammebestemmelserne 2007-2013 til de relevante bestemmelser i artikel 5 i forordning (EF) nr. 70/2001. For perioden fra og med ikrafttræden af forordning (EF) nr. 800/2008 skal denne bestemmelse forstås som henvisning til dens artikel 26 og 27.

([47]) EFT L 107 af 30.4.1996, s. 4.

(197) Ingen af de citerede bestemmelser i forordning (EF) nr. 70/2001 og (EF) nr. 800/2008 fastsatte formidling af almene oplysninger.

(198) Kommissionen kan heller ikke identificere andre bestemmelser i EU-retten, som i givet fald fastsætter forenelighed med det indre marked af en sådan støtte, der er ydet til virksomheder i forarbejdnings- og afsætningssektoren (og Tyskland har heller ikke henholdt sig til andre forenelighedskriterier).

(199) Kommissionen konkluderer, at støtten til forarbejdnings- og afsætningsvirksomhederne, dvs. mejerierne, i perioden 2007 og derefter var uforenelig med det indre marked.

Parafiskale afgifter

(200) Da statsstøtten blev finansieret ved hjælp af en parafiskal afgift (se betragtning 13-17), skal Kommissionen både undersøge de støttede foranstaltninger og metoden for støttens finansiering. Såfremt denne udgør en integrerende del af støtteforanstaltningerne, først og fremmest obligatoriske bidrag, skal Kommissionens undersøgelse af en støtteforanstaltning også tage metoden for støttens finansiering i betragtning ([48]).

(201) For at det kan antages, at en afgift eller en del af en afgift udgør en integrerende del af en støtteforanstaltning, skal der nødvendigvis bestå en tvungen forbindelse mellem afgiften og støtten i henhold til den relevante nationale lovgivning, således at afgiftsprovenuet nødvendigvis anvendes til at finansiere støtten ([49]), og afgiftens størrelse har direkte indvirkning på støttens størrelse ([50]).

(202) Disse to kriterier skal anvendes på hele undersøgelsesperioden.

(203) Det første kriterium synes at være opfyldt, idet delstaterne i henhold til § 22, stk. 1, i lov om mælk og fedtstoffer har mulighed for at opkræve de pågældende parafiskale afgifter. Samtidig er det i § 22, stk. 2 og stk. 2a, i lov om mælk og fedtstoffer fastlagt, hvilke foranstaltninger der kan finansieres af indtægterne fra afgiften. Kommissionen fastslår således, at indtægterne fra afgiften er øremærkede, og at de kun må anvendes til konkrete lovmæssigt forankrede formål. I lyset af den positive afgørelse og den foreliggende afgørelse antager Kommissionen, at det i forbindelse med disse gennemførte støtteforanstaltninger helt overvejende handler om statsstøtte. Derudover er det i kraft af anvendelsesformålet udelukket, at afgiftsmidlerne anvendes til andre offentlige opgaver end dem, der er nævnt i § 22, stk. 2 og 2a, i lov om mælk og fedtstoffer.

(204) Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt afgiftens størrelse har direkte indvirkning på statsstøttens størrelse, henvises til § 22, stk. 3, i lov om mælk og fedtstoffer, i henhold til hvilken indtægterne fra afgiften skal holdes adskilt og ikke må anvendes til delstatsmyndighedernes administrationsudgifter. Ifølge de af Tyskland fremlagte informationer finansieres de foranstaltninger, der vurderes i denne afgørelse, ikke af andre statsmidler end mælkeafgiftsmidler. Dette fører Kommissionen til den konklusion, at afgiftens størrelse faktisk har en direkte indvirkning på statsstøttens størrelse.

(205) Hvis afgifterne er en del af støtteforanstaltningen, skal Kommissionen undersøge, om der finder en forskelsbehandling sted mellem importerede og indenlandske produkter ([51]) eller eksporterede indenlandske produkter og de på hjemmemarkedet markedsførte indenlandske produkter ([52]).

(206) Mælkeafgiften opkræves ikke ved import. Følgelig diskriminerer støtteforanstaltningerne inden for rammerne af lov om mælk og fedtstoffer ikke importerede produkter.

([48]) Rettens dom af 21. oktober 2003, Van Calster, C-261/01 og C-262/01, ECLI:EU:T:2003:571, præmis 49.

([49]) Domstolens dom af 13. januar 2005, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant, C-174/02, ECLI:EU:C:2005:10, præmis 26; Domstolens dom af 27. oktober 2005, Nazairdis SAS e.a./Caisse nationale de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions industrielles et commerciales (Organic), C-266/04 til C-270/04, C-276/04 og C-321/04 til C-325/04, ECLI:EU:C:2005:657, præmis 46 til 49.

([50]) Domstolens dom af 13. januar 2005, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant, C-174/02, ECLI:EU:C:2005:10, præmis 28, samt Domstolens dom af 15. juni 2006, Air Liquide, forenede sager C-393/04 og C-41/05, ECLI:EU:C:2006:403, præmis 46.

([51]) For så vidt angår forskelsbehandling mellem indenlandske og eksporterede produkter, se bl.a. Domstolens dom af 23. april 2002, Nygård, C-234/99, ECLI:EU:C:2002:244, præmis 21-22.

([52]) For så vidt angår forskelsbehandling mellem indenlandske og eksporterede produkter, se Domstolens dom af 11. marts 1992, Compagnie Commerciale de l'Ouest, forenede sager C-78/90, C-79/90, C-80/90, C-81/90, C-82/90 og C-83/90, ECLI:EU:C:1992:118, præmis 26.

(207) Desuden kunne mælkeafgiften anses for diskriminerede indenlandsk afgiftsopkrævning, som strider mod artikel 110 i TEUF, hvis mælkeafgiften i det tilfælde, hvor den i forbindelse med indenlandsk producerede og forarbejdede varer opståede mælkeafgiftsgæld kun delvis udlignes af fordele, som er resultatet af anvendelsen af indtægterne herfra, hvilket betyder, at eksporterede indenlandske produkter diskrimineres. De tyske myndigheder har oplyst, at der så vidt de er orienteret, ikke opstår ulemper for virksomheder, der eksporterer mælkeprodukter, som følge af afgiftsopkrævningen. Såfremt en virksomhed, der har eksporteret mælkeprodukter, imidlertid i fremtiden skulle dokumentere, at den blev stillet mindre fordelagtigt på grund af afgiftsopkrævningen, bliver de pågældende afgiftsbeløb tilbagebetalt i overensstemmelse med Tysklands forsikring. På dette grundlag går Kommissionen ud fra, at en forskelsbehandling er udelukket.

(208) Kommissionen fastslår derfor, at afgiften ikke er i strid med bestemmelserne i artikel 110, i TEUF ([53]).

(209) Desuden skal det undersøges, om opkrævningen af mælkeafgiften strider mod målene med de respektive fælles markedsordninger for landbrugsprodukter. I denne sammenhæng skal det fastslås, om mælkeafgifterne påvirker priserne på de indenlandske slutprodukter, og om indenlandske produkter således diskrimineres i forhold til importerede produkter ([54]). I denne sammenhæng konstaterer Kommissionen, at prisen på den mælk, der sælges i detailhandelen i Tyskland, åbenbart ikke ligger under 0,45 EUR pr. liter. Mælkeafgiften udgør ikke mere end 0,0015 EUR pr. kg og dermed kun en lille del af salgsprisen. Kommissionen når således til den konklusion, at opkrævningen af afgiften ikke er i modstrid med målene med de respektive fælles markedsordninger for landbrugsprodukter.

Konklusion

(210) I artikel 15, stk. 1, i forordning (EF) nr. 659/1999 hedder det, at Kommissionens beføjelser til at kræve tilbagebetaling af støtte forældes efter ti år. I henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning (EF) nr. 659/1999 »afbryder enhver foranstaltning, der træffes af Kommissionen angående den ulovlige støtte, denne frist«.

(211) Efter at Tyskland havde fremlagt årsrapporten 2010 om statsstøtte i landbrugssektoren, anmodede Kommissionen ved brev af 28. november 2011 om supplerende oplysninger vedrørende ordningen. Som følge af denne foranstaltning fra Kommissionen blev fristen afbrudt. Derfor vedrører den foreliggende afgørelse — i overensstemmelse med den i forrige betragtning nævnte forældelsesfrist på ti år — perioden fra og med den 28. november 2001.

(212) Kommissionen fastslår, at Tyskland ulovligt har iværksat støtte i strid med artikel 107 og 108 i TEUF. Denne støtte kom virksomheder i mejerisektoren i hele Tyskland til gode. Denne støtte er til dels forenelig med det indre marked (betragtning 192), til dels uforenelig med det indre marked (betragtning 177, 183 og 199).

(213) Med henblik på tilbagesøgning af den støtte, der er uforenelig med det indre marked, anser Kommissionen følgende metode for hensigtsmæssig: Betalingerne fra mælkeafgiftsmidlerne til VDM for de af denne gennemførte foranstaltninger bør fordeles i forhold til de af de berørte mejerier betalte mælkeafgiftsbeløb på sidstnævnte for at kunne beregne de støttebeløb, der skal tilbagesøges. Kommissionen er parat til sammen med Tyskland at drøfte andre metoder for tildeling af de omhandlede midler på støttemodtagerne.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den finansielle støtte, som Tyskland har ydet via den nationale mejeriforening til forskere, er ikke støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Den finansielle støtte, som Tyskland har ydet via den nationale mejeriforening i forbindelse med forelæsninger afholdt på Fachhochschule Hannover, er ikke støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Den finansielle støtte, som Tyskland har ydet i forbindelse med den nationale mejeriforenings aktiviteter som formidler af almene oplysninger og dennes rådgivningsfunktion i forhold til offentlige myndigheder og med hensyn til standardisering, udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

([53]) Domstolens dom af 21. oktober 2003, Van Calster, C-261/01 og C-262/01, ECLI:EU:C:2003:571, præmis 48.
([54]) Domstolens dom af 22. maj 2003, Freskot, C-355/00, ECLI:EU:C:2003:298, præmis 18-32.

Artikel 2

Den støtte, som Tyskland ulovligt har ydet i forbindelse med den nationale mejeriforenings aktiviteter som formidler af almene oplysninger i perioden mellem den 28. november 2001 og den 31. december 2006 i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF, er forenelig med det indre marked.

Artikel 3

Den støtte, som Tyskland ulovligt har ydet i forbindelse med den nationale mejeriforenings rådgivningsfunktion i forhold til offentlige myndigheder og med hensyn til standardisering i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF, er uforenelig med det indre marked.

Den støtte, som Tyskland ulovligt har ydet i forbindelse med den nationale mejeriforenings funktion som formidler af almene oplysninger i perioden fra og med den 1. januar 2007 i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF, er uforenelig med det indre marked.

Artikel 4

1. Tyskland skal fra støttemodtagerne tilbagesøge den uforenelige støtte, der er tildelt i henhold til den i artikel 3 omhandlede støtteordning.

2. De beløb, der skal inddrives, tilskrives rente fra den dato, hvor de blev stillet til rådighed for modtagerne, indtil de er tilbagebetalt.

3. Renten tilskrives med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004 og Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 ([55]) om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004.

4. Tyskland skal indstille alle udestående betalinger af den i artikel 3 omhandlede støtte i henhold til ordningen med virkning fra datoen for vedtagelsen af denne afgørelse.

Artikel 5

1. Tilbagesøgningen af støtte, der er tildelt i henhold til den i artikel 3 omhandlede støtteordning, iværksættes omgående og effektivt.

2. Tyskland skal sikre, at denne afgørelse efterkommes senest fire måneder efter datoen for dens meddelelse.

Artikel 6

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse sender Tyskland følgende oplysninger til Kommissionen:

a) listen over de støttemodtagere, der måtte have modtaget støtte i henhold til den i artikel 3 omhandlede støtteordning, og det samlede støttebeløb, som hver enkelt af dem har modtaget i henhold til ordningen

b) det samlede beløb (hovedstol og renter), som hver enkelt støttemodtager skal tilbagebetale

([55]) Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 af 30. januar 2008 om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 82 af 25.3.2008, s. 1).

c) en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der er truffet eller planlagt for at efterkomme denne afgørelse

d) dokumentation for, at støttemodtagerne har fået påbud om at tilbagebetale støtten.

2. Tyskland underretter Kommissionen om udviklingen i de foranstaltninger, der på nationalt plan træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den støtte, der blev tildelt i henhold til den i artikel 3 omhandlede støtteordning, er fuldt tilbagebetalt. Efter anmodning fra Kommissionen fremsender Tyskland omgående oplysninger om, hvilke foranstaltninger der er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen. Tyskland fremsender endvidere detaljerede oplysninger om de støttebeløb og de renter, der allerede er tilbagebetalt af støttemodtagerne.

Artikel 7

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Tyskland opfordres til omgående at videresende en kopi af denne afgørelse til støttemodtagerne.

Udfærdiget i Bruxelles, den 16. december 2015.

På Kommissionens vegne

Phil HOGAN

Medlem af Kommissionen

ISSN 1977-0634 (elektronisk udgave)
ISSN 1725-2520 (papirudgave)

Den Europæiske Unions Publikationskontor
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

DA