

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE**van 30 juni 2004****betreffende een door Zweden ten uitvoer gelegde steunmaatregel tot vrijstelling van energiebelasting van 1 januari 2002 tot 30 juni 2004***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2004) 2210)***(Slechts de tekst in de Zweedse taal is authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

(2005/468/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden, overeenkomstig artikel 88, lid 2, eerste alinea, van het EG-Verdrag te hebben verzocht opmerkingen te maken ⁽¹⁾ en gezien de meegedeelde opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

- (1) Bij schrijven van 11 juni 2003 heeft de Commissie Zweden in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in verband met de vrijstelling van de energiebelasting op elektriciteit voor de be- en verwerkende industrie.
- (2) Bij schrijven van 9 juli 2003, dat op diezelfde dag bij de Commissie is geregistreerd (A/34842), heeft Zweden opmerkingen gemaakt met betrekking tot de inleiding van de procedure.
- (3) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van 9 augustus 2003 ⁽²⁾. De Commissie heeft belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregel kenbaar te maken.
- (4) Op 29 september 2003 heeft de Commissie de opmerkingen van Svenskt näringsliv, de bond van Zweedse ondernemingen, ontvangen.

⁽¹⁾ PB C 189 van 9.8.2003, blz. 6.⁽²⁾ Zie voetnoot 1.

- (5) De opmerkingen van Svenskt näringsliv werden binnen de gestelde termijn ⁽³⁾ ontvangen en door de Commissie voor een reactie doorgezonden aan de Zweedse regering. Zweden heeft daarop niet gereageerd.

II. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

- (6) In 1957 werd in Zweden de wet op de energiebelasting ingevoerd. Op grond van deze wet wordt energiebelasting geheven op fossiele brandstoffen en elektriciteit. De wet bevordert milieubescherming omdat energiebesparing en energie-efficiëntie worden gestimuleerd.
- (7) Huishoudens en de dienstensector moeten de belasting volledig betalen, evenals de be- en verwerkende industrie voorzover het elektriciteit betreft die wordt gebruikt voor verwarming buiten het productieproces om.
- (8) Volgens hoofdstuk 11, artikel 3, van de wet op de energiebelasting is elektriciteit die wordt gebruikt in het productieproces in de industrie (NACE rev. 1, secties C en D) volledig vrijgesteld van de energiebelasting ⁽⁴⁾. De huidige belastingvrijstelling werd op 1 januari 1993 ingevoerd, dus voordat Zweden lid werd van de EER en de Europese Unie, en is sindsdien niet gewijzigd.
- (9) Het belastingtarief op energie bedroeg in de periode waarop het onderzoek betrekking heeft, tussen de 0,198 en 0,241 SEK per kWh.

⁽³⁾ Volgens Verordening (EEG, Euratom) nr. 1182/71 van de Raad van 3 juni 1971 houdende vaststelling van de regels die van toepassing zijn op termijnen, data en aanvangs- en vervaltijden (PB L 124 van 8.6.1971, blz. 1), met name artikel 3, verstreek de termijn voor het maken van opmerkingen op 10 september 2003. Bij schrijven van 15 augustus 2003 verzocht Svenskt näringsliv om verlenging van de termijn tot 30 september 2003, die door de Commissie werd toegestaan bij schrijven van 9 september 2003.⁽⁴⁾ De uitzondering geldt ook voor kassen. Over deze uitzondering zal de Commissie een afzonderlijk besluit nemen.

- (10) Volgens de Zweedse autoriteiten leidt de volledige reductie tot een verlies aan belastingopbrengsten van ongeveer 11 miljard SEK per jaar (ongeveer 1,190 miljard EUR).
- (11) De Commissie heeft de procedure ingeleid omdat zij bedenkingen had bij de aard van de maatregel, die mogelijk staatssteun zou kunnen inhouden, en bij de verenigbaarheid van de eventuele steun met de gemeenschappelijke markt. De Commissie was van mening dat de belastingvrijstellingsregeling staatssteun was in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. De Commissie betwijfelde of de vermoedelijke steun verenigbaar was met de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu ⁽⁵⁾ (hierna „de kaderregeling” genoemd).
- (16) Om onderstaande redenen vindt Svenskt näringsliv dat in geen geval sprake kan zijn van een terugvordering:
- (17) Ten eerste kan volgens artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag ⁽⁶⁾ alleen onrechtmatige steun worden teruggevorderd, en die wordt in artikel 1 van dezelfde verordening gedefinieerd als „nieuwe steun die in strijd met artikel 93, lid 3, van het Verdrag tot uitvoering wordt gebracht”. Omdat de Commissie in punt 2.2. van haar besluit tot inleiding van de procedure vaststelt dat de maatregel als bestaande steun moet worden beschouwd, kan er geen sprake zijn van terugvordering ex tunc.

III. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

Opmerkingen van Svenskt näringsliv

- (12) Svenskt näringsliv is van mening dat de belasting op elektriciteit en die op CO₂-emissies moeten worden beschouwd als twee componenten van hetzelfde energiebelastingstelsel. Er bestaat immers een nauw verband tussen de beide belastingen: om de vraag naar elektriciteit niet al te groot te laten worden, moet tegenover een verhoging van de CO₂-belasting een vergelijkbare verhoging van de belasting op elektriciteit staan.
- (13) In totaal is de energiebelasting van 1993 tot 2004 met 27 miljard SEK gestegen (ongeveer 3 miljard EUR). Deze stijging zou niet mogelijk zijn geweest zonder een volledige vrijstelling van energiebelasting voor de be- en verwerkende industrie. De volledige vrijstelling van de energiebelasting op elektriciteit leidt dus niet tot een verlies aan staatsinkomsten en de maatregel wordt dus niet met staatsmiddelen bekostigd.
- (14) Svenskt näringsliv is van mening dat het logisch is om de Zweedse be- en verwerkende industrie vrij te stellen van deze belasting, omdat deze industrie voldoende redenen heeft om aan energiebesparing te doen, daar elektriciteit een belangrijk kostenbestanddeel is voor deze sector. Om het concurrentievermogen van de Zweedse industrie te behouden terwijl de totale energiebelasting wordt verhoogd, moet de industrie worden vrijgesteld van de elektriciteitsbelasting.
- (15) Om de redenen die door de Zweedse regering worden genoemd (zie punt 21), is Svenskt näringsliv van mening dat de maatregel de mededinging niet vervalst of dreigt te vervalsen, noch bepaalde producties begunstigt.
- (18) Ten tweede kan geen sprake zijn van terugvordering vanwege het gewettigd vertrouwen van de begunstigden. De betrokken wet is voorgesteld door de Zweedse regering en aangenomen door het Zweedse parlement. Ondernemingen moeten kunnen vertrouwen op besluiten van hun eigen parlement. Dit geldt des te meer omdat de Commissie in eerdere besluiten ⁽⁷⁾ maatregelen ten gunste van de be- en verwerkende industrie heeft goedgekeurd als algemene maatregelen. Bovendien kan volgens Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit ⁽⁸⁾ na 1 januari 2004 voor energie-intensieve bedrijven een nultarief blijven gelden. Een voorzichtige ondernemer moet ervan kunnen uitgaan dat dat ook geldt voor de twee jaar vóór die datum.
- (19) Ten derde zou terugvordering strijdig zijn met het evenredigheidsbeginsel. Terugvordering is bedoeld om de vervalsing van de concurrentie te verhelpen. Svenskt näringsliv is van mening dat de maatregel de concurrentie niet verstoort of dreigt te verstoren, en ziet dus niet welk algemeen belang een terugvordering zou rechtvaardigen. Bovendien zou het voor veel van de betrokken bedrijven moeilijk zijn om de steun terug te betalen; het is niet uitgesloten dat sommige bedrijven failliet zouden gaan.
- (20) Ten slotte is Svenskt näringsliv het eens met de Zweedse regering (zie punt 28) dat de Commissie de in artikel 17, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/1999 vervatte verplichting niet is nagekomen.

⁽⁵⁾ PB C 37 van 3.2.2001, blz. 3.

⁽⁶⁾ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1. Verordening gewijzigd door het Toetredingsverdrag van 2003.

⁽⁷⁾ Bijvoorbeeld steunmaatregel N 255/96 — Zweden — Wet op de energieaccijns (PB C 71 van 7.3.1997, blz. 10) en NN 72/A/2000 — Zweden — Verlenging van de CO₂-heffingsregeling (PB C 117 van 21.4.2001, blz. 19).

⁽⁸⁾ PB L 283 van 31.10.2003, blz. 51. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2004/75/EG (PB L 157 van 30.4.2004, blz. 100).

IV. OPMERKINGEN VAN DE ZWEEDSE REGERING

De belastingvrijstelling bevoordeelt de Zweedse be- en verwerkende industrie niet

- (21) In de Zweedse be- en verwerkende industrie wordt veel elektriciteit gebruikt in vergelijking met concurrenten in andere landen, die meer kolen of aardgas gebruiken. Omdat dit in veel lidstaten belastingvrije energiebronnen zijn, vindt Zweden het redelijk dat de Zweedse be- en verwerkende industrie wordt vrijgesteld van de elektriciteitsbelasting. Overigens ligt het Zweedse belastingtarief op milieugebied in het algemeen hoger dan in verschillende andere lidstaten. Deze hoge tarieven zouden niet mogelijk zijn geweest zonder een vrijstelling van de elektriciteitsbelasting voor een aantal sectoren.
- (22) De Zweedse regering is het er dan ook niet mee eens dat de belastingvrijstelling de Zweedse industrie bevoordeelt ten opzichte van andere lidstaten.

Voor een aanpassing van het energiebelastingstelsel is een redelijke termijn nodig

- (23) Bij brief van 16 maart 2001 heeft de Zweedse regering ingestemd met de maatregelen die werden voorgesteld in de punten 75-77 van de kaderregeling.
- (24) In zijn arrest van 8 november 2001 verklaarde het Hof in zaak C-143/99 (Adria-Wien Pipeline) betreffende de vrijstelling van de energiebelasting in Oostenrijk dat de vrijstelling voor een bepaalde sector als staatssteun moest worden beschouwd⁽⁹⁾.
- (25) De Zweedse regering voert aan dat het op het moment dat zij instemde met de maatregelen, niet duidelijk was dat met de Zweedse maatregel staatssteun was gemoeid. Na het arrest in de zaak Adria-Wien Pipeline was het de Zweedse regering duidelijk dat bepaalde aspecten van de maatregel problemen op het gebied van staatssteun opleverden. Zweden is echter van mening dat de energiebelasting technisch zo gecompliceerd is, dat er een redelijke termijn nodig was tussen het regeringsbesluit en de inwerkingtreding van de aangepaste regels. Naar verwachting zal vanaf 1 juli 2004 voor de be- en verwerkende industrie een energiebelasting op elektriciteit gelden die in overeenstemming is met de minimumniveaus van de nieuwe energierichtlijn 2003/96/EG.

⁽⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 8 november 2001 in zaak C-143/99 Adria-Wien Pipeline GmbH en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH tegen Finanzlandesdirektion für Kärnten, Jurispr. 2001, blz. I-8365.

De elektriciteitsbelasting en de energiebelasting moeten als één belastingstelsel worden beschouwd

- (26) In Zweden wordt energiebelasting geheven op fossiele brandstoffen en elektriciteit en kooldioxidebelasting op fossiele brandstoffen. De Zweedse regering beschouwt deze belastingen als onderdelen van hetzelfde belastingstelsel, dat gericht is op de bevordering van de energie-efficiëntie en op de verlaging van de CO₂-uitstoot. De Zweedse regering vindt dan ook dat de Commissie bij de toetsing van de verenigbaarheid van de maatregel met de gemeenschappelijke markt rekening moet houden met de belastingdruk van alle onderdelen van het belastingstelsel samen, en de vrijstelling van de elektriciteitsbelasting niet als een opzichzelfstaand fenomeen moet bezien.

De Commissie heeft bij de voorgestelde maatregelen niet gehandeld overeenkomstig de procedure van Verordening (EG) nr. 659/1999. De steun is dus niet onrechtmatig en kan dan ook niet worden teruggevorderd

- (27) De Zweedse regering heeft de Commissie herhaaldelijk informatie verstrekt waaruit een duidelijk beeld van de betrokken steunmaatregel naar voren kwam⁽¹⁰⁾. Zweden is dan ook van mening dat het heeft voldaan aan zijn verplichting op grond van artikel 17, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 om de Commissie alle nodige informatie te verstrekken om bestaande steunregelingen te kunnen onderzoeken.
- (28) De Zweedse regering is van mening dat het optreden van de Commissie in strijd is met artikel 17, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/1999, waarin is bepaald dat de Commissie, indien zij van mening is dat een steunregeling niet of niet langer verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, de betrokken lidstaat daarvan eerst in kennis stelt, voordat zij dienstige maatregelen voorstelt. De Commissie heeft zonder deze kennisgeving maatregelen voorgesteld, en niet voor afzonderlijke regelingen, maar voor alle regelingen die van kracht waren op het moment dat de nieuwe milieukaderrichtlijn in werking trad.
- (29) Vanwege deze vormfout is de steun niet onrechtmatig en kan hij dus niet worden teruggevorderd.

Terugvordering zou moeten worden beschouwd als een belasting met terugwerkende kracht; zo'n belasting is echter volgens de Zweedse grondwet verboden

- (30) Volgens hoofdstuk 2, paragraaf 10, tweede alinea, van de grondwet mag alleen belasting worden geheven op grond van een bepaling die gold toen de omstandigheid die aanleiding vormde voor de belasting zich voordeed.

⁽¹⁰⁾ De Zweedse autoriteiten hebben bijvoorbeeld in hun antwoord op de brief van de Commissie van 7 mei 1996 (D/50485) de volledige tekst van de wet op de energiebelasting verstrekt, waarin de vrijstelling van de belasting op elektriciteit voor de be- en verwerkende industrie duidelijk wordt beschreven. Daarnaast hebben de Zweedse autoriteiten een samenvatting van de regeling gevoegd bij hun brieven aan de Commissie van 15 april 1998 en 31 mei 1999.

- (31) Omdat de Zweedse wet op de energiebelasting niet bepaalt dat ondernemingen in de be- en verwerkende industrie elektriciteitsbelasting moeten betalen, zou een wetswijziging moeten worden beschouwd als een belasting met terugwerkende kracht, die onwettig is volgens de Zweedse grondwet.

V. BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGEL

Te beoordelen periode

- (32) In haar besluit om de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden, heeft de Commissie vastgesteld dat de maatregel voor de periode vanaf de toetreding van Zweden tot de Europese Unie tot 1 januari 2002 bestaande steun vormde zoals gedefinieerd in artikel 1, onder b), punt i), van Verordening (EG) nr. 659/1999. Zweden heeft uitdrukkelijk ingestemd met de door de Commissie voorgestelde maatregelen, die inhouden dat alle bestaande milieusteunregelingen in overeenstemming moesten worden gebracht met de kaderregeling (punt 77). De Commissie heeft vastgesteld dat dit in dit geval niet was gebeurd. Zweden werd daarom verzocht alle opmerkingen te maken die van belang konden zijn voor het onderzoek naar de periode van 1 januari 2002 tot 31 december 2005.
- (33) De opmerkingen die de Commissie van de Zweedse regering bij brief van 9 juli 2003 heeft ontvangen, hebben uitdrukkelijk betrekking op de periode waarover de Commissie inlichtingen had gevraagd. De Zweedse regering heeft haar recht op verweer uitgeoefend voor de gehele periode.
- (34) Belanghebbenden konden opmerkingen maken over de toepassing van de steunmaatregel in de betrokken periode. Svenskt näringsliv heeft zijn opmerkingen over de vrijstelling van de energiebelasting gemaakt bij brief van 29 september 2003. Daarmee is ook het recht van belanghebbenden om opmerkingen te maken in acht genomen.
- (35) Met de wet ⁽¹¹⁾ tot wijziging van de wet op de energiebelasting (1994:1776) wordt een nieuw systeem van elektriciteitsbelasting ingevoerd. Bij schrijven van 1 april 2004 ⁽¹²⁾ is de Commissie in kennis gesteld van deze wet, die op 1 juli 2004 in werking moet treden. De Commissie zal dus voor deze maatregel een afzonderlijk besluit nemen.
- (36) Dientengevolge heeft de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt betrekking op de periode van 1 januari 2002 tot de beëindiging van het huidige systeem.

⁽¹¹⁾ Svensk författningssamling (SFS) 2003:810.

⁽¹²⁾ N 156/2004 — Zweden — Energiebelasting op elektriciteit die wordt gebruikt in de be- en verwerkende industrie (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad)

Het bestaan van staatssteun

- (37) Een maatregel wordt als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag, aangemerkt als hij aan vier criteria beantwoordt: de maatregel moet bepaalde ondernemingen begunstigen, selectief zijn, met staatsmiddelen worden bekostigd en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden.
- (38) Bij het onderzoek naar de vraag in hoeverre de steunmaatregel de ontvangers van de steun begunstigt, moet de Commissie een vergelijking maken met ondernemingen die in feite en in rechte in een vergelijkbare situatie verkeren ⁽¹³⁾. De Commissie kan dus niet de situatie van de Zweedse be- en verwerkende industrie ten opzichte van die in andere lidstaten beoordelen, maar moet de voordelen voor de Zweedse be- en verwerkende industrie vergelijken met de situatie van andere ondernemingen in Zweden. In dit opzicht vormt het feit dat de maatregel de be- en verwerkende industrie vrijstelt van kosten die zij anders wel zou moeten dragen, voor ondernemingen in deze sector een voordeel ten opzichte van ondernemingen in andere sectoren in de Zweedse industrie. Omdat de maatregel slechts bepaalde ondernemingen vrijstelt van belasting, worden deze in vergelijking met andere ondernemingen bevoordeeld, waardoor de mededinging kan worden vervalst.
- (39) De vrijstelling geldt alleen voor ondernemingen in de be- en verwerkende industrie (Nace, rev. 1, secties C en D). Het Hof van Justitie heeft vastgesteld ⁽¹⁴⁾ dat „noch het grote aantal begunstigde ondernemingen, noch de verscheidenheid en het belang van de sectoren waartoe deze ondernemingen behoren, grond kan zijn om een overheidsinitiatief als algemene maatregel van economische politiek te beschouwen”. Svenskt näringsliv merkt op dat de Commissie de Zweedse CO₂-belastingregeling in besluit N 255/1996 en besluit NN 72/A/2000 heeft goedgekeurd als een algemene maatregel. Dat is niet juist. In het eerstgenoemde besluit wordt de CO₂-belastingregeling beoordeeld als staatssteun die verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Het andere besluit heeft betrekking op een verlenging van die regeling, die op grond van dezelfde bepalingen is goedgekeurd. Het is juist vast beleid van de Commissie ⁽¹⁵⁾, dat wordt bekrachtigd door de jurisprudentie van het Hof ⁽¹⁶⁾, om uitzonderingen voor de energie-intensieve industrie of voor een bepaalde economische sector als een selectieve maatregel te beschouwen. De Commissie concludeert dan ook dat de belastingvrijstelling selectief is.

⁽¹³⁾ Zie bijvoorbeeld het arrest in zaak C-143/99, Adria-Wien Pipeline (voetnoot 9).

⁽¹⁴⁾ Adria-Wien Pipeline, r.o. 48.

⁽¹⁵⁾ Beschikking 2002/676/EG, EGKS van de Commissie betreffende de klimaatwijzigingsheffing in het Verenigd Koninkrijk (PB L 229 van 27.8.2002, blz. 15), steunmaatregel N449/01 — Duitsland — „Milieubelastinghervorming” (PB C 137 van 8.6.2002, blz. 24), steunmaatregel N 74/A/02 — Finland — „Steun voor energie-intensieve bedrijven” (PB C 104 van 30.4.2003, blz. 9) en C 33/2003 (ex NN 34/2003) — Oostenrijk „Terugbetaling energiebelasting 2002 en 2003”, (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

⁽¹⁶⁾ Zaak C-143/99, Adria-Wien Pipeline (zie voetnoot 9).

- (40) De Commissie vindt dat de selectiviteit van de maatregel niet wordt gerechtvaardigd door de logica van het systeem, omdat zij in tegenspraak is met de achterliggende idee van de belasting. Integendeel, de vrijstelling is juist een duidelijke afwijking van de algemene structuur en functie van deze belasting. De belasting is bedoeld om ondernemingen ertoe aan te zetten energiebesparende maatregelen te treffen. Ook als de betrokken ondernemingen al op grote schaal dit soort maatregelen hebben getroffen om de energiekosten te verlagen, heeft de energiebelasting een extra stimulerend effect. Het energieverbruik hangt in het algemeen af van technische factoren en staat dus slechts voor korte termijn vast. Op de lange termijn kan normaal gesproken door middel van technische ontwikkelingen en innovatie verdere vooruitgang op het gebied van energie-efficiëntie worden geboekt. In dit opzicht past een vrijstelling van energiebelasting voor ondernemingen in de be- en verwerkende industrie, die even verontreinigend zijn als andere ondernemingen omdat het energieverbruik in alle sectoren even schadelijk is voor het milieu, niet in de logica van het systeem.
- (41) De maatregel komt ten laste van de staat en wordt met staatsmiddelen bekostigd omdat de staat een verlies aan belastinginkomsten aanvaardt. De Commissie is het niet eens met Svenskt näringsliv dat er geen sprake is van een daling van de belastinginkomsten omdat de werkelijk betaalde belasting op elektriciteit en kooldioxide is verhoogd. Bij een verhoging van het belastingtarief heeft de vrijstelling juist een nog grotere derving van belastinginkomsten tot gevolg.
- (42) In ieder geval een aantal van de begunstigden is actief in sectoren waarin tussen de lidstaten handel wordt gedreven. De maatregel kan dus de handel beïnvloeden en de concurrentie vervalsen.
- (43) Samengevat is de Commissie van mening dat de maatregel staatssteun vormt in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.
- Verenigbaarheid van de maatregel met de gemeenschappelijke markt**
- (44) De Commissie blijft bij haar standpunt dat de energiebelasting op elektriciteit niet samen met de energiebelasting op kooldioxide kan worden beoordeeld. Zoals aangegeven in het besluit om de procedure van artikel 88, lid 2, in te leiden, zijn daarvoor twee redenen. Ten eerste wordt de CO₂-belasting niet geheven op elektriciteitsverbruik. Ten tweede heeft de energiebelasting op elektriciteit niet hetzelfde effect op de CO₂-uitstoot als de CO₂-belasting, omdat 90 % van de elektriciteit in Zweden wordt geproduceerd door kern- en waterkrachtcentrales. De elektriciteitsbelasting moet daarom afzonderlijk worden beoordeeld.
- (45) Tot 31 december 2001 vormde de steunregeling bestaande staatssteun in de zin van artikel 1, onder b), bij i), van Verordening (EG) nr. 659/1999. Volgens punt 77 van de kaderregeling en omdat Zweden heeft ingestemd met de dienstige maatregelen, hadden alle staatssteunregelingen ten behoeve van het milieu uiterlijk op 1 januari 2002 in overeenstemming moeten zijn gebracht met de kaderregeling.
- (46) De Zweedse regering voert aan dat er een redelijke termijn nodig is om een nieuw energiebelastingstelsel in te voeren dat in overeenstemming is met de kaderregeling. Ten eerste is er 2,5 jaar verstreken tussen het tijdstip waarop de steunregeling moest zijn aangepast en de inwerkingtreding van een gewijzigd energiebelastingstelsel. Hoewel de Commissie erkent dat energiebelasting een ingewikkelde problematiek is, vindt zij 2,5 jaar onredelijk lang. Ten tweede heeft de Zweedse regering geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om de termijn voor het toepassen van de kaderregeling voor bepaalde maatregelen uit te stellen, zoals Frankrijk en Duitsland hebben gedaan⁽¹⁷⁾. De Zweedse autoriteiten hebben daarentegen bij brief van 16 maart 2001 ingestemd met de door de Commissie voorgestelde maatregelen. Als de Zweedse regering de steunregeling niet binnen de gestelde termijn kon aanpassen, had zij de voorgestelde maatregelen kunnen goedkeuren en daarbij voor de betrokken steunregeling een uitzondering kunnen maken.
- (47) De Commissie heeft dan ook de verenigbaarheid van de steun met de kaderregeling beoordeeld. In haar besluit om de procedure in te leiden heeft de Commissie verklaard dat zij meende dat geen van de andere uitzonderingen van artikel 87, lid 2 of lid 3 van het Verdrag van toepassing was. Dit standpunt wordt bevestigd na toepassing van de procedure van artikel 88, lid 2. Tijdens deze procedure werden geen nieuwe omstandigheden aangevoerd die de twijfels die de Commissie heeft geuit in haar besluit tot inleiding van de procedure, konden weg nemen. Haar conclusies luiden dan ook als volgt:
- (48) Volgens punt 51.2 van de kaderregeling kunnen de bepalingen van punt 51.1 worden toegepast op bestaande heffingen indien de betrokken heffing een merkbaar positief effect sorteert op het gebied van de milieubescherming en de uitzonderingen noodzakelijk zijn wegens een aanzienlijke wijziging van de economische omstandigheden die de ondernemingen in een bijzonder moeilijke concurrentiepositie plaatst. De energiebelasting is bedoeld om energiebesparing en energie-efficiëntie te stimuleren. Het huidige Zweedse energiebelastingstelsel is sinds 1993 niet veranderd. In dit opzicht kan de maatregel worden beschouwd als een uitzondering van een bestaande belasting die is ingevoerd bij de goedkeuring van de heffing. Zij valt dan ook onder punt 51.2 van de kaderregeling, dat verwijst naar de verenigbaarheidscriteria in punt 51.1.

⁽¹⁷⁾ PB C 34 van 7.2.2002, blz. 13.

(49) Voor de periode van 1 januari 2002 tot 31 december 2003 is punt 51.1.b, tweede streepje, van toepassing, omdat het om een nationale belasting gaat die is ingevoerd bij ontstentenis van een communautaire heffing. Volgens deze bepaling moeten de begunstigen van de verlaging niettemin een aanmerkelijk deel van de nationale heffing betalen. De reden daarvoor is, dat er voor deze ondernemingen wel een stimulans moet zijn om de milieuprestaties te verbeteren. Dit blijkt uit de bewoordingen van artikel 51.1.b, eerste streepje, waarin een verlaging van een communautaire heffing wordt toegestaan, mits het bedrag dat na de verlaging daadwerkelijk door de ondernemingen wordt betaald, hoger is dan het communautaire minimum, „en minstens zo hoog dat de ondernemingen worden aangespoord inspanningen te leveren voor de verbetering van de milieubescherming”. De huidige vrijstelling leidt tot een nultarief van de belasting op elektriciteit die door de be- en verwerkende industrie wordt verbruikt bij het productieproces. De Commissie kan daaruit concluderen dat de ondernemingen geen aanmerkelijk deel van de nationale heffing betaalden. De maatregel kan daarom in zijn huidige vorm voor de periode van 1 januari 2002 tot 31 december 2003 niet in overeenstemming met de kaderregeling worden verklaard. Omdat de maatregel ook niet op andere gronden verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, moet hij als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd.

(50) Zoals vermeld in punt 18, is Richtlijn 2003/96/EG op 1 januari 2004 van kracht geworden. In deze richtlijn wordt milieubescherming uitdrukkelijk als doelstelling genoemd (zie overwegingen 3, 6, 7 en 12). De Commissie is dan ook van mening dat de inachtneming van de minimumbelastingniveaus die in de richtlijn worden vastgesteld, ondernemingen stimuleert om meer aandacht te besteden aan milieubescherming. Daarom kan de Commissie de inachtneming van de minimumbelastingniveaus ook beschouwen als het aanmerkelijk deel van de nationale heffing dat in punt 51.1.b, tweede streepje, van de kaderregeling als voorwaarde wordt gesteld. Dientengevolge kan de Zweedse maatregel voor de periode van 1 januari 2002 tot 31 december 2003 alleen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd voorzover de begunstigen de minimumniveaus die in Richtlijn 2003/96/EG zijn vastgesteld, moeten betalen. Het bedrag dat overblijft na toepassing van deze minimumniveaus is dus onverenigbare steun.

(51) Voor de periode van 1 januari 2004 tot het moment dat het huidige systeem niet meer wordt toegepast, wordt de betrokken belasting geharmoniseerd door middel van Richtlijn 2003/96/EG. Daarom is punt 51.1.b, eerste streepje, van de kaderregeling van toepassing. Daarin is bepaald dat een verlaging is toegestaan indien het bedrag dat de onderneming daadwerkelijk betaalt, na aftrek van de verlaging hoger is dan het communautaire minimumbedrag. Overeenkomstig artikel 10 van Richtlijn 2003/96/EG bedraagt het minimumbelastingniveau voor elektriciteit 0,5 EUR per MWh voor zakelijk gebruik. In

dit geval is het minimumbelastingniveau dus niet in acht genomen. Op grond van artikel 17, leden 2 en 4, van de richtlijn mag een tot een nultarief verlaagd belastingniveau worden toegepast voor energie-intensieve bedrijven die er zich door middel van een overeenkomst toe hebben verbonden maatregelen toe te passen ter verwezenlijking van milieubeschermingsdoelstellingen of een grotere energie-efficiëntie, die gelijkwaardig zijn aan wat zou zijn bereikt indien de communautaire minimumbelastingniveaus gehanteerd waren. In dit geval is niet aan deze voorwaarde voor een nultarief voldaan. Daarom geldt ook voor de periode na 1 januari 2004 dat de Zweedse maatregel enkel als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd voorzover de begunstigen de minimumbelastingniveaus van Richtlijn 2003/96/EG moeten betalen.

(52) De Commissie concludeert dan ook dat de maatregel voor de periode van 1 januari 2002 tot het moment dat hij in de huidige vorm niet meer wordt toegepast, onverenigbaar is met de kaderregeling en met Richtlijn 2003/96/EG. De onverenigbare steun bestaat uit het bedrag dat overblijft na toepassing van de minimumbelastingniveaus die in Richtlijn 2003/96/EG zijn vastgesteld.

Terugvordering van de steun die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt

(53) Wanneer onrechtmatig verleende staatssteun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt blijkt te zijn, moet deze steun op grond van artikel 14, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 worden teruggevorderd van de begunstigen. Door middel van deze terugvordering worden voorzover mogelijk de concurrentieomstandigheden van voor de steunverlening hersteld. Het feit dat de steunverlening in overeenstemming is met de nationale wet, wat meestal het geval is, is niet van invloed op de terugvordering, omdat het Gemeenschapsrecht vóór het nationale recht gaat.

(54) Volgens artikel 14, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 verlangt de Commissie echter „geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht”. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie⁽¹⁸⁾ en volgens de gebruikelijke besluitvorming van de Commissie zelf is terugvordering van steun in strijd met een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht indien bij de begunstigde van de steun als gevolg van maatregelen van de Commissie het gewettigd vertrouwen leeft dat de steun is toegekend in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht.

⁽¹⁸⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 24 november 1987, in zaak 223/85, Rijn-Schelde-Verolme (RSV) Machinefabrieken en Scheepswerven NV tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1987, blz. 4617.

- (55) De lidstaten moeten ervoor zorgen dat nationale maatregelen in overeenstemming zijn met de communautaire regels voor staatssteun, teneinde concurrentievervalsing te voorkomen, dat alle staatssteun bij de Commissie wordt gemeld overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag en dat maatregelen niet worden toegepast voordat het onderzoek is afgerond. In beginsel kunnen ondernemingen zich niet beroepen op gewettigd vertrouwen als het gaat om onrechtmatige staatssteun. Als ondernemingen zich met succes zouden kunnen beroepen op de nationale wetgeving, die weliswaar in goed vertrouwen is vastgesteld, maar in strijd is met de regels voor staatssteun en die dus de concurrentie vervalst, zou de communautaire controle op staatssteun niet aan haar doel beantwoorden.
- (56) Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest in zaak C-265/85, Van den Bergh en Jurgens BV tegen de Commissie ⁽¹⁹⁾, verklaard dat „[...] op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen een beroep kan worden gedaan door iedere ondernemer bij wie een instelling gegronde verwachtingen heeft opgewekt. Wanneer echter een voorzichtig en bezonnen handelaar de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige communautaire maatregel kan voorzien, kan hij zich niet op dit beginsel beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld.”
- (57) De Zweedse autoriteiten beweren dat de steun niet kan worden teruggevorderd omdat de Commissie haar verplichtingen uit hoofde van artikel 17, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/1999 niet is nagekomen. De Commissie heeft de lidstaten voorgesteld dat zij hun bestaande milieusteunregelingen uiterlijk op 1 januari 2002 in overeenstemming zouden brengen met de nieuwe kaderregeling. De jurisprudentie van het Hof van Justitie ⁽²⁰⁾ heeft bevestigd dat zo'n voorstel een onderdeel vormt van de regelmatige en periodieke samenwerking in het kader waarvan de Commissie samen met de lidstaten de in die staten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek onderwerpt en de nodige dienstige maatregelen voorstelt. Een overeenkomst tussen de Commissie en elk van de lidstaten over een volledige lijst van alle bestaande steunregelingen zou onpraktisch zijn, en het is redelijk om het aanpassen van de steunregelingen aan de lidstaten over te laten. Zij zijn immers ook betrokken bij de uitwerking van nieuwe richtsnoeren en weten dus voor de inwerkingtreding precies welke gevolgen deze hebben voor bestaande steunregelingen. In dit geval beweren de Zweedse autoriteiten dat zij de Commissie in kennis hebben gesteld van de steunregeling, bijvoorbeeld doordat zij de volledige Zweedse wet op de energiebelasting aan de Commissie hebben verstrekt. De Commissie is van mening dat deze gegevens in een ander verband werden verstrekt en gebruikt, en dat de verstrekking van deze inlichtingen in geen geval in de plaats kan komen van de formele kennisgeving die op grond van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag is vereist.
- (58) Svenskt näringsliv voert aan dat de steun bestaande steun vormt en dat deze dus niet kan worden teruggevorderd. De Commissie is van mening dat de maatregel slechts tot 31 december 2001 bestaande steun vormde. Vanaf 1 januari 2002 ging het om nieuwe steun, omdat de steunregeling had moeten worden aangepast aan de kaderregeling. De Commissie is het dus niet eens met het argument van Svenskt näringsliv.
- (59) Samengevat vindt de Commissie niet dat zij op grond van de argumenten van Zweden een besluit kan nemen waarbij geen sprake is van terugvordering. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt echter dat de Commissie op eigen initiatief rekening dient te houden met bijzondere omstandigheden die overeenkomstig artikel 14, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 rechtvaardigen dat onrechtmatige steun niet wordt teruggevorderd indien dit ingaat tegen een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht, zoals het respecteren van het gewettigd vertrouwen van de begunstigde.
- (60) Volgens artikel 19 van Verordening (EG) nr. 659/1999 verbindt de lidstaat zich er door zijn aanvaarding toe de dienstige maatregelen ten uitvoer te leggen. Dit wordt bevestigd in de jurisprudentie ⁽²¹⁾. De verandering in de status van de maatregel, die van bestaande steun overging in nieuwe steun, is dus een gevolg van het feit dat de Zweedse regering de dienstige maatregelen die de Commissie heeft voorgesteld in de kaderregeling, heeft aanvaard.
- (61) Op basis van artikel 26, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 is het denkbaar dat het feit dat de Commissie de aanvaarding van de kaderregeling door de Zweedse regering niet heeft gepubliceerd, ertoe kan hebben geleid dat bepaalde begunstigden er in goed vertrouwen van zijn uitgegaan dat de nationale maatregel nog steeds werd beschouwd als bestaande steun. Artikel 26 bepaalt dat de Commissie „... een samenvatting [...] van haar beschikkingen uit hoofde van (...) artikel 18 juncto artikel 19, lid 1” bekend dient te maken. Volgens dit artikel 18 geeft de Commissie, indien zij „... tot de gevolgtrekking komt dat de bestaande steunregeling niet of niet

⁽¹⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 11 maart 1987, in zaak 265/85, Van den Bergh en Jurgens BV en Van Dijk Food Products (Lopik) BV tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1987, blz. 1155, in het bijzonder r.o. 44.

⁽²⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 2002, in zaak C-242/00, Duitsland tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 2002, blz. I-5603, in het bijzonder r.o. 28.

⁽²¹⁾ Zaak C-242/00, Duitsland tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen (zie voetnoot 20); arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 1996, in zaak C-311/94, IJssel-Vliet Combinatie BV tegen minister van Economische Zaken, Jurispr. 1996, blz. I-5023, met name r.o. 36 en 37, arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 2000, in zaak C-288/96, Duitsland tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 2000 blz. I-8237, met name r.o. 62-65.

langer verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, [...] een aanbeveling waarbij de betrokken lidstaat dienstige maatregelen worden voorgesteld." En indien de betrokken lidstaat de voorgestelde maatregelen aanvaardt, „legt de Commissie dit vast” volgens artikel 19, lid 1, en deelt zij dit aan de lidstaat mee.

- (62) De Commissie heeft niet van alle lidstaten de aanvaarding van de voorgestelde maatregelen voor de toepassing van de kaderregeling gepubliceerd. Zij kan dan ook moeilijk bewijzen dat de begunstigden goed zijn geïnformeerd over het feit dat de Zweedse regering de voorgestelde maatregelen heeft aanvaard en over het feit dat de steun als gevolg daarvan als nieuwe steun wordt beschouwd. Toen het besluit van de Commissie om de procedure van artikel 88, lid 2, in te leiden, werd gepubliceerd, moet het echter voor de begunstigden duidelijk zijn geworden dat de maatregel niet langer werd beschouwd als bestaande steun, en dat zij mogelijk niet in overeenstemming was met de kaderregeling. Dit besluit werd op 9 augustus 2003 bekendgemaakt.
- (63) Rekening houdend met al deze overwegingen komt de Commissie tot de conclusie dat terugvordering van de steun die vóór de datum van de bekendmaking van het besluit tot inleiding van de onderzoeksprocedure werd verstrekt, strijdig zou zijn met het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen. De Commissie besluit daarom overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 geen terugvordering van de steun te verlangen voor de periode van 1 januari 2002 tot 8 augustus 2003.
- (64) Steun die op grond van de steunmaatregel na 9 augustus 2003 werd verstrekt, moet echter wel worden teruggevorderd.

VI. CONCLUSIE

- (65) De Commissie stelt vast dat Zweden in strijd met de verplichting die voortvloeit uit de aanvaarding van de door de Commissie voorgestelde dienstige maatregelen en met artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag de wet op de energiebelasting (1994:1776) op onwettige wijze ongewijzigd is blijven toepassen vanaf 1 januari 2002.
- (66) De steunmaatregel vormt staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.
- (67) De steun is sinds 1 januari 2002 onverenigbaar met de kaderregeling, met name met punt 51.1.b, en met alle andere afwijkingen die worden genoemd in artikel 87, lid 2, en artikel 87, lid 3, van het EG-Verdrag. Omdat de

steunmaatregel niet op andere gronden als verenigbaar moet worden beschouwd, is deze onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

- (68) De onrechtmatig verleende steun moet worden teruggevorderd op grond van artikel 14, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999. In dit geval moet de periode waarover het geld moet worden teruggevorderd, beginnen op de dag van de bekendmaking van het besluit van de Commissie om de procedure van artikel 88, lid 2, in te leiden, en eindigen op de dag dat het nieuwe energiebelastingstelsel in werking is getreden. Dit betekent dat de steun die is verstrekt in de periode van 9 augustus 2003 tot 30 juni 2004, moet worden teruggevorderd.
- (69) Deze beschikking betreft de betrokken steunmaatregel en moet onmiddellijk ten uitvoer worden gelegd, met name wat de terugvordering van alle in het kader van de regeling verstrekte steun betreft. De Commissie merkt tevens op dat een beschikking betreffende een steunmaatregel onverlet laat dat afzonderlijke steun geheel of gedeeltelijk verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden verklaard op grond van de specifieke kenmerken ervan (bv. omdat de de minimis-regels van toepassing zijn, in verband met een toekomstig besluit van de Commissie of als gevolg van een uitzonderingsverordening),

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De belastingvrijstelling die Zweden vanaf 1 januari 2002 heeft verleend op grond van de wet op de energiebelasting (1994:1776) is een steunmaatregel, die Zweden op onwettige wijze in strijd met artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag ten uitvoer heeft gelegd. Deze steunmaatregel is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voorzover de begunstigden niet verplicht zijn de in Richtlijn 2003/96/EG vastgestelde minimumbelastingniveaus te betalen. Omdat de steunmaatregel ook niet op een andere grond als verenigbaar kan worden beschouwd, moet hij onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard.

Artikel 2

Zweden trekt de in artikel 1 bedoelde steunmaatregel in voorzover deze nog effect heeft.

Artikel 3

1. Zweden treft alle nodige maatregelen om de in artikel 1 bedoelde steun van de begunstigden terug te vorderen.

2. Zweden heft alle uitkeringen van nog niet uitbetaalde steun op met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze beschikking.

3. De terugvordering geschiedt onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures voorzover deze procedures een onverwijld en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de onderhavige beschikking toelaten.

4. De terug te vorderen steun omvat rente vanaf de datum waarop de steun de begunstigde(n) ter beschikking is gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

5. De rente wordt berekend op basis van de artikelen 9 tot en met 11 van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ⁽²²⁾.

Artikel 4

Zweden deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen het gaat nemen en al heeft genomen om hieraan te voldoen. Deze gegevens worden verstrekt via het formulier dat is opgenomen in bijlage I.

Artikel 5

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk Zweden.

Gedaan te Brussel, 30 juni 2004.

Voor de Commissie

Mario MONTI

Lid van de Commissie

⁽²²⁾ PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1.

BIJLAGE I

Gegevens over de tenuitvoerlegging van de beschikking 2005/468/EG van de Commissie**1. Aantal begunstigen en totaalbedrag dat moet worden teruggevorderd**

- 1.1. Beschrijf uitvoerig hoe het steunbedrag dat van de verschillende begunstigen moet worden teruggevorderd, wordt berekend:
- hoofdsom,
 - rente.
- 1.2. Welk bedrag aan onrechtmatig verleende steun moet in totaal worden teruggevorderd (brutosubsidie-equivalent (BSE), prijzen van ...)?
- 1.3. Van hoeveel begunstigen moet onrechtmatig verleende steun worden teruggevorderd?

2. Maatregelen die zijn of zullen worden genomen om de steun terug te vorderen

- 2.1. Beschrijf uitvoerig welke maatregelen al zijn of nog zullen worden genomen om de steun onmiddellijk en daadwerkelijk terug te vorderen. Vermeld indien relevant ook de rechtsgrond waarop de geplande of genomen maatregelen zijn gebaseerd.
- 2.2. Wanneer zal de steun volledig zijn teruggevorderd?

3. Gegevens over de verschillende begunstigen

Vul a.u.b. in onderstaande tabel de gegevens in betreffende de begunstigen van wie de onrechtmatig verleende steun moet worden teruggevorderd.

Identiteit van de begunstigde	Bedrag van de onrechtmatig verleende steun (*) Valuta:	Terugbetaald bedrag (**) Valuta:

(*) Het bedrag dat de begunstigde ter beschikking is gesteld (uitgedrukt in BSE, prijzen van ...).

(**) Bruto terugbetaald bedrag (inclusief rente).