

BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 15 december 2009

betreffende de steunmaatregel „vrijstelling van milieubelasting voor keramiekproducenten” die Nederland voornemens is ten uitvoer te leggen C 5/09 (ex N 210/08)*(Kennisgeving geschied onder nummer C(2009) 9972)***(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

(2010/402/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregel te maken.

Gelet op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name op artikel 108, lid 2, eerste alinea,

(4) Nederland heeft op 26 mei 2009 zijn opmerkingen ingediend over het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden.

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde bepaling te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ⁽¹⁾ en gezien deze opmerkingen,

(5) De Commissie heeft opmerkingen van belanghebbenden ontvangen. Zij heeft deze opmerkingen aan Nederland toegezonden, dat in de gelegenheid is gesteld daarop te reageren. De opmerkingen van Nederland zijn ontvangen bij brief van 7 juli 2009.

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

(1) Bij brief van 24 april 2008 heeft Nederland zijn voornemen aangemeld om een vrijstelling van energiebelasting op aardgas in te voeren voor keramische producten. Bij brief van 6 juni 2008 heeft de Commissie om nadere inlichtingen verzocht, waarop Nederland bij brief van 16 september 2008 heeft geantwoord. Op 16 oktober 2008 heeft een bijeenkomst tussen de diensten van de Commissie en vertegenwoordigers van Nederland plaatsgevonden. De Commissie heeft bij brief van 17 november 2008 nog een aantal vragen gesteld, waarop Nederland bij brief van 19 december 2008 heeft geantwoord.

(6) Op 7 oktober 2009 is een brief tot Nederland gericht om de procedurele stand van zaken te verduidelijken, waarbij Nederland beleefdheidshalve is verzocht om uiterlijk op 13 oktober 2009 de opmerkingen in te dienen waarvan het wenste dat de Commissie deze bij haar eindbesluit in aanmerking zou nemen.

(2) Bij brief van 11 februari 2009 heeft de Commissie Nederland meegedeeld dat zij had besloten de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ⁽²⁾ ten aanzien van de steunmaatregel in te leiden.

(7) Na een verzoek om uitstel van Nederland is deze termijn bij brief van 16 oktober 2009 verlengd tot 1 november 2009. Nederland heeft de Commissie geantwoord bij brief van 30 oktober 2009.

(3) Het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden is op 25 april 2009 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽³⁾. De Commissie heeft de

II. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

(8) Nederland heft belasting op het verbruik van energieproducten overeenkomstig de Wet belastingen op milieugrondslag ⁽⁴⁾, waarbij een degressief tarief van toepassing is op basis van het consumptieniveau van de onderneming ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ PB C 96 van 25.4.2009, blz. 16.

⁽²⁾ De artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag zijn sinds 1 december 2009 de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie („VWEU”). De respectieve bepalingen zijn in wezen identiek. Voor zover van toepassing, dienen in dit besluit de verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 VWEU te worden gelezen als verwijzingen naar de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag.

⁽³⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁴⁾ Vanaf 1 januari 1996 vormt de energiebelasting een onderdeel van de *Wet belastingen op milieugrondslag* en wordt deze geheven op aardgas, elektriciteit en minerale oliën. De tarieven hebben betrekking op de hoeveelheid verbruikte energie.

⁽⁵⁾ Nederland diende de volgende tarieven van de energiebelasting op aardgas in (gegevens uit 2009) met betrekking tot een representatieve baksteenproducent in Nederland. 0-5 000m³: 0,1580 EUR/m³; 5 000-170 000 m³: 0,1385 EUR/m³; 170 000-1 000 000m³: 0,0384 EUR/m³; 1 000 000-10 000 000m³: 0,0122 EUR/m³; > 10 000 000m³: 0,0080 EUR/m³.

- (9) De steunmaatregel betreft de invoering van een belastingvrijstelling door Nederland voor de levering van aardgas dat in installaties voor de vervaardiging van keramische producten wordt gebruikt. De voorgenomen vrijstelling van energiebelasting heeft alleen betrekking op gas dat door de Nederlandse keramische industrie voor productiedoeleinden wordt gebruikt en is niet van toepassing op gas dat voor andere mineralogische procedés⁽⁶⁾ in Nederland wordt gebruikt.
- (10) De voorgenomen vrijstelling zou worden ingevoerd door middel van een wijziging van de huidige wetgeving, de Wet belastingen op milieugrondslag.
- (11) Volgens de aanmelding bedragen de begrotingsmiddelen 4 miljoen EUR per jaar voor de jaren 2008-2013.
- (12) De duur van de maatregel is onbeperkt aangezien Nederland van oordeel is dat hij geen staatssteun inhoudt.
- (13) De begunstigden van deze maatregel zijn de ondernemingen die actief zijn in de keramische industrie in Nederland⁽⁷⁾.
- (14) Nederland acht de belastingvrijstelling noodzakelijk om een „level playing field” voor de Nederlandse keramische industrie in de interne markt te herstellen. Nederland heeft hierbij verwezen naar de unieke positie van de Nederlandse keramische sector vergeleken met de concurrentie in de buurlanden. Wegens haar geografische ligging maakt de Nederlandse keramische industrie gebruik van natte klei, in tegenstelling tot de droge klei die in de omliggende landen wordt gebruikt, waardoor meer energie nodig zou zijn om hetzelfde eindresultaat te bereiken. Bovendien zouden de concurrenten in bijvoorbeeld België, Duitsland en Zweden van een dergelijke energiebelasting zijn vrijgesteld.
- (15) Nederland heeft bevestigd dat de maatregel pas na goedkeuring van de Commissie in werking zou treden.

III. INLEIDING VAN DE PROCEDURE

- (16) De Commissie betwijfelde of de voorgenomen steunmaatregel verenigbaar zou zijn met de interne markt omdat zij in eerste instantie van oordeel was dat de belastingvrijstelling ten gunste van de Nederlandse keramische industrie niet gerechtvaardigd was op basis van de aard en de opzet van het nationale belastingstelsel. De maatregel werd geacht selectief te zijn omdat alleen de keramische industrie in Nederland ervan zou profiteren en de vrijstelling met staatsmiddelen zou worden bekostigd. Bovendien was de Commissie van oordeel dat de maatregel de mededinging vervalste of dreigde te vervalsen en de handel tussen de lidstaten ongunstig zou beïnvloeden aangezien de voorgenomen belastingvrijstelling rechtstreekse gevolgen heeft voor de productiekosten en bijgevolg de concurrentiepositie van de begunstigden op de relevante productmarkten in de keramische sector waarop zij actief zijn en waarop handel tussen de lidstaten plaatsvindt, verbetert. Omdat zij meende dat de maatregel staatssteun aan de Nederlandse keramische sector inhield, stelde de Commissie vast dat dergelijke steun alleen kon worden goedgekeurd indien hoofdstuk 4 („Steun in de vorm van verlagingen of vrijstellingen van milieubelastingen”) van de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor de milieubescherming⁽⁸⁾, hierna „richtsnoeren milieusteun” genoemd, in acht werd genomen. Aangezien Nederland niet de nodige informatie had verstrekt om de maatregel in het licht van dat hoofdstuk te kunnen beoordelen, kon de Commissie de verenigbaarheid van de maatregel niet bevestigen en heeft zij Nederland in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure.

IV. OPMERKINGEN VAN NEDERLAND

- (17) Nederland heeft de zaak voornamelijk aangemeld omwille van de rechtszekerheid en heeft de Commissie verzocht een besluit vast te stellen waarin zij oordeelde dat er geen sprake is van steun.
- (18) Nederland is van mening dat het selectieve karakter van de vrijstelling wordt gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het nationale belastingstelsel.
- (19) Nederland heeft verklaard dat de energiebelasting ten doel heeft elektriciteit te belasten evenals energieproducten die worden gebruikt als verwarmings- of motorbrandstof. Nederland acht het dan ook conform de aard en de opzet van het onderliggende referentiekader, namelijk het geldende energiebelastingstelsel, om in de energiebelasting een vrijstelling op te nemen voor een procedé waarbij aardgas niet wordt gebruikt als verwarmings- of motorbrandstof. Daarom bevat de energiebelastingwetgeving een vrijstelling voor de levering van aardgas dat voor andere doeleinden dan als brandstof wordt gebruikt⁽⁹⁾. Evenzo is de levering van elektriciteit

⁽⁶⁾ Onder „mineralogische procedés” worden de procedés verstaan die volgens Verordening (EEG) nr. 3037/90 van de Raad van 9 oktober 1990 betreffende de statistische nomenclatuur van de economische activiteiten in de Europese Gemeenschap (PB L 293 van 24.10.1990, blz. 1) zijn ondergebracht onder code DI 26 „Vervaardiging van overige niet-metaalhoudende minerale producten” van de NACE-nomenclatuur. Naast het keramische procedé omvatten dergelijke procedés bijvoorbeeld de productie van glas of cement.

⁽⁷⁾ Nederland heeft verklaard dat de keramische industrie in Nederland voornamelijk bestaat uit grootschalige, vaak multinationale ondernemingen met een geschatte totale omzet van ongeveer 650-700 miljoen EUR en ongeveer 3 000 werknemers (in 2008). Er zijn meer dan 60 productielocaties in Nederland. De productie omvat zowel bakstenen, dakpannen, keramische wand- en vloertegels, sanitaire producten, sieraardewerk en porselein, en vuurvaste stenen voor toepassingen in de staal- en aluminiumindustrie. Tal van productiecentra bevinden zich in de grensstreek met Duitsland en België en een groot deel van deze fabrieken behoort tot industriële groepen met kantoren in andere Europese landen.

⁽⁸⁾ PB C 82 van 1.4.2008, blz. 1.

⁽⁹⁾ Artikel 64, vierde lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag.

voor procedés voor duaal gebruik zoals chemische reductie en elektrolytische en metallurgische procedés, vrijgesteld van energiebelasting⁽¹⁰⁾. Verder heeft Nederland verklaard dat de Nederlandse wetgeving inzake kolenbelasting een vrijstelling bevat voor kolen die niet als brandstof of die duaal worden gebruikt⁽¹¹⁾. Nederland acht het passend een belastingvrijstelling toe te voegen voor de levering van aardgas dat in installaties voor de vervaardiging van keramische producten wordt gebruikt. Het keramische procedé is volgens Nederland vergelijkbaar is met een gemengd procedé omdat aardgas niet uitsluitend als verwarmings- of motorbrandstof wordt gebruikt. Voorts heeft Nederland erop gewezen dat de belastingvrijstelling voor de levering van aardgas dat in installaties voor de vervaardiging van keramische producten wordt gebruikt, zou worden opgenomen in een gewijzigde versie van artikel 64 van de Wet belastingen op milieugrondslag, die ook de vrijstelling voor andere vormen van duaal gebruik bevat.

- (20) Onder verwijzing naar artikel 2, lid 4, onder b), van de „richtlijn energiebelasting” genoemd, en de Notulen van de Raad betreffende die richtlijn⁽¹²⁾, heeft Nederland betoogd dat het zijns inziens strookt met de aard en de opzet van het Nederlandse energiebelastingstelsel om een bepaling aan de nationale wetgeving toe te voegen die vrijstelling verleent voor de levering van aardgas dat voor het betrokken mineralogische procedé, de vervaardiging van keramiek, wordt gebruikt.
- (21) Volgens Nederland zou het passend zijn de vrijstelling uitsluitend in te voeren voor keramische procedés, en niet voor alle mineralogische procedés, omdat het traditionele keramische procedé zich van andere mineralogische procedés onderscheidt doordat het onomkeerbaar is (klei verandert in keramiek).
- (22) Bovendien heeft Nederland gewezen op de unieke positie van de Nederlandse keramieksector vergeleken met de concurrentie in de buurlanden. Wegens haar geografische ligging maakt de Nederlandse keramische industrie gebruik van natte klei (die zijn oorsprong vindt in de Alpen en zich afzet in de rivieren in Nederland), in tegenstelling tot de droge klei die in de omringende landen wordt gebruikt, waardoor meer energie nodig zou zijn om hetzelfde eindresultaat te bereiken⁽¹³⁾.
- (23) Bovendien zijn volgens Nederland de concurrenten in bijvoorbeeld België, Duitsland en Zweden vrijgesteld van energiebelasting. Verder wordt gesteld dat in Nederland de tarieven voor het gebruik van aardgas hoog zijn. Ook in dit opzicht zou de Nederlandse keramische industrie in een nadelige positie verkeren vergeleken met de keramiekproducenten in de omringende landen.
- (24) Volgens Nederland blijkt uit het bovenstaande dat het selectieve karakter van de vrijstelling gerechtvaardigd is door de aard en de opzet van het nationale energiebelastingstelsel. Daarom is Nederland van mening dat de belastingvrijstelling in kwestie geen steunmaatregel vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (25) Met de voorgenomen belastingvrijstelling zou volgens Nederland het vermeende nadeel voor de Nederlandse keramische industrie tot op zekere hoogte worden ondervangen, waarbij het „level playing field” voor deze industrie in de interne markt ten dele hersteld zou worden.
- (26) Subsidiair heeft Nederland om goedkeuring van de steunmaatregel verzocht op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU. De maatregel wordt noodzakelijk geacht wegens de ongelijke concurrentievoorwaarden in de interne markt. De maatregel wordt evenredig geacht omdat hij alleen geldt voor aardgas dat in de installaties wordt gebruikt en niet voor de elektriciteit die wordt gebruikt voor de vervaardiging van keramische producten. Het nadeel voor de sector zal derhalve slechts ten dele worden gecompenseerd, en daarom wordt de maatregel evenredig geacht. Ten slotte zal de steun volgens Nederland niet tot een onverenigbare vervalsing van de mededinging in de interne markt leiden.
- (27) Afgezien van het voorafgaande heeft Nederland erop gewezen dat de richtlijn energiebelasting niet van toepassing is op mineralogische procedés, en wel omdat het in de aard en de opzet van het belastingstelsel ligt om mineralogische procedés van de werkingssfeer van deze richtlijn uit te sluiten. Dientengevolge zijn de lidstaten volgens Nederland vrij om te beslissen of zij deze vormen van energiegebruik al dan niet belasten. De voorgenomen maatregel zou niet tot vervalsing van de mededinging leiden, maar wel tot een grotere harmonisatie van de belastingen op energieproducten, en zou het gemeenschappelijk belang ten goede komen.

⁽¹⁰⁾ Artikel 64, derde lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag.

⁽¹¹⁾ Artikel 44, eerste en derde lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag. Krachtens artikel 2, lid 4, onder b), van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit, (PB L 283 van 31.10.2003, blz. 51) de „richtlijn energiebelasting”, kennen kolen een duaal gebruik wanneer zij zowel als verwarmingsbrandstof als voor andere doeleinden dan als motor- of verwarmingsbrandstof worden gebruikt.

⁽¹²⁾ Document van de Raad 8084/03 ADD 1 Fisc 59 van 3.4.2003.

⁽¹³⁾ De belanghebbende organisatie VKO (zie ook onderdeel V) heeft betoogd dat het gehele productieproces in Nederland is gebaseerd op het verwerken van natte klei. Volgens VKO is de vervanging van natte door droge klei uit het buitenland geen optie, ook indien de milieueffecten van het kleitransport buiten beschouwing worden gelaten. VKO heeft bevestigd dat de keramische industrie in Nederland, door de specifieke geografische ligging, meer energie voor haar productie nodig heeft dan in de omringende landen het geval is.

V. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (28) De branche-organisatie Stichting Verenigde Keramische Organisaties (VKO) heeft opmerkingen ingediend over het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden. Zij deelt de mening van Nederland dat de belastingvrijstelling gerechtvaardigd is op grond van de aard en de opzet van het nationale belastingstelsel, en dat de

maatregel dan ook geen staatssteun inhoudt. De opmerkingen van VKO zijn vergelijkbaar met die van Nederland. Evenals Nederland meent VKO dat de belastingvrijstelling niet kan worden beschouwd als een milieumaatregel, omdat er geen milieudoelstelling mee wordt beoogd. Daarom zou het volgens VKO niet correct zijn om de maatregel te beoordelen in het licht van de richtsnoeren milieusteun.

VI. BEOORDELING VAN DE STEUN

AANWEZIGHEID VAN STEUN

- (29) Krachtens artikel 107, lid 1, VWEU zijn „steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.

VOORDEEL

- (30) Volgens Nederland levert de maatregel geen voordeel op, maar wordt door de maatregel het nadeel voor de Nederlandse keramische industrie beperkt.
- (31) De Commissie is van mening dat de belastingvrijstelling een voordeel oplevert voor de bedrijven die in de keramische sector in Nederland actief zijn en die van de belastingvermindering zouden profiteren, omdat hierdoor de lasten worden verlicht die normaal deel uitmaken van de exploitatiekosten van de betrokken ondernemingen⁽¹⁴⁾.

STAATSMIDDELEN EN TOEREKENBAARHEID AAN DE STAAT

- (32) Nederland meent dat de maatregel niet met staatsmiddelen wordt bekostigd, omdat de financiering van de vrijstelling begrotingsneutraal zou zijn⁽¹⁵⁾. Er zouden derhalve geen staatsmiddelen mee gemoeid zijn. Een soortgelijk argument werd door VKO aangevoerd.
- (33) Volgens de Commissie moet de maatregel, aangezien deze een door de Nederlandse staat gefinancierd belastingvoordeel betreft, als een derving van staatsmiddelen worden beschouwd. Met andere woorden, de voorgenoemen belastingvrijstelling leidt tot een verlies van belastinginkomsten voor de Nederlandse staat. Zelfs indien de financiering van de vrijstelling indirect zou worden gecompenseerd door een verhoging van het tarief van de energiebelasting op aardgas in de hoogste schijf, blijft deze conclusie onveranderd. De Commissie merkt op dat Nederland zelf heeft erkend dat de maatregel,

vergeleken met het huidige belastingstelsel, een geraamd voordeel oplevert van 4 miljoen EUR per jaar, zonder dat hier enige compensatie van de kant van de begunstigden tegenover staat⁽¹⁶⁾. De voorgenoemen maatregel moet aan Nederland worden toegerekend, aangezien hij rechtstreeks voortvloeit uit een wijziging van de geldende nationale wetgeving.

SELECTIVITEIT

- (34) Omdat energieverbruik voor mineralogische procedés en sommige andere gebruiksvormen van energieproducten en elektriciteit overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de richtlijn energiebelasting van de werkingssfeer van die richtlijn zijn uitgesloten, is het aan de lidstaten zelf om te beslissen of zij dergelijke procedés al dan niet belasten en zo ja, of zij deze procedés volledig of gedeeltelijk belasten. Hoe dan ook, en ongeacht de bepalingen van die richtlijn, blijven de lidstaten gebonden aan het „*acquis*” op het gebied van staatssteun. Dit betekent dat de selectiviteit van de onderhavige maatregel, en dus ook de aanwezigheid van staatssteun, moet worden beoordeeld in het licht van de nationale energiebelastingwetgeving.
- (35) Er is recente rechtspraak⁽¹⁷⁾ over de interpretatie van selectiviteit. In het Gibraltar-arrest werd een standaard staatssteunanalyse in belastingzaken erkend. Het Gerecht verduidelijkte dat deze analyse moet bestaan uit: i) de bepaling van het referentiekader, ii) de bepaling van de afwijking van dat referentiekader en iii) de eventuele rechtvaardiging van de afwijking door de aard en de algemene opzet van het stelsel (en met name of de afwijking rechtstreeks voortvloeit uit de basis- of hoofdbeginselen van het belastingstelsel van de betrokken lidstaat).
- (36) Nederland heeft verklaard dat het Nederlandse energiebelastingstelsel (het referentiekader) erop is gericht elektriciteit te belasten alsmede energieproducten die als verwarmings- of motorbrandstof worden gebruikt. Daarom is Nederland van oordeel dat het feit dat bepaalde soorten gebruik vrijgesteld zijn van belasting in overeenstemming is met de aard en de opzet van het Nederlandse energiebelastingstelsel, zoals in overweging 19 reeds is uiteengezet. De voorgenoemen bijkomende vrijstelling voor keramische procedés strookt volgens Nederland met deze opzet.
- (37) Verder heeft Nederland betoogd dat de afwijking van het referentiekader, dat wil zeggen de afwijkende fiscale behandeling ten gunste van de keramische sector, gerechtvaardigd is op grond van het objectieve onderscheid tussen de grondstof die wordt gebruikt voor de vervaardiging van keramische producten en de stoffen die worden gebruikt bij andere mineralogische procedés. In tegenstelling tot andere mineralogische procedés is het traditionele keramische procedé onomkeerbaar.

⁽¹⁴⁾ Zie in dit verband ook steunmaatregel N 820/06 van 7.2.2007, deel 4.

⁽¹⁵⁾ In de toelichting bij het parlementaire amendement dat deze belastingvrijstelling regelt, wordt vermeld dat de vrijstelling zal worden bekostigd door de tarieven van de energiebelasting op aardgas in de hoogste schijf met 8 eurocent te verhogen.

⁽¹⁶⁾ Bijlage 1 bij de aanmelding.

⁽¹⁷⁾ Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 18 december 2008 in gevoegde zaken T-211/04 en T-215/04 (het Gibraltar-arrest), nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie (tegen dit arrest is beroep ingesteld, maar dit heeft geen betrekking op de stappen bij een standaard staatssteunanalyse zoals in het bovenstaande uiteengezet).

- (38) De Commissie heeft in het verleden reeds vrijstellingen van energiebelastingen voor mineralogische procedés beoordeeld, en wel in haar besluit in zaak N 820/06 van 7 februari 2007 inzake belastingvrijstelling voor bepaalde energie-intensieve procedés in Duitsland. De Commissie oordeelde dat die maatregel geen staatssteun vormde. De Commissie bestudeerde in het bijzonder de onderliggende opzet van het Duitse energiebelastingstelsel, die strookte met de opzet van de richtlijn energiebelasting om uitsluitend brandstof te belasten die gebruikt wordt als verwarmings- of motorbrandstof. Duitsland verleende consequent vrijstelling voor alle vormen van duaal gebruik en alle gangbare mineralogische procedés in de zin van die richtlijn, en volgde dezelfde opzet in zijn gehele energiebelastingstelsel. Om die reden was de Commissie van oordeel dat de belastingvrijstelling overeenstemde met de aard en de opzet van het nationale energiebelastingstelsel.
- (39) Aangezien de aangemelde belastingvrijstelling alleen op de Nederlandse keramische industrie van toepassing is, en in tegenstelling tot de Duitse maatregel niet voor alle mineralogische procedés geldt, is de Commissie er niet van overtuigd dat de voorgenomen belastingvrijstelling rechtstreeks voortvloeit uit de basis- of hoofdbeginselen van het geldende Nederlandse nationale energiebelastingstelsel. De redenering van Nederland — en van VKO — dat er een objectief onderscheid is tussen de grondstof die wordt gebruikt voor de vervaardiging van keramische producten en de stoffen die in andere mineralogische procedés worden gebruikt⁽¹⁸⁾, en daarmee verband houdende onomkeerbaarheid van het procedé, kan op basis van de opzet van het onderliggende nationale energiebelastingstelsel niet verklaren waarom andere mineralogische procedés waarbij tijdens het productieproces ook van aardgas gebruik wordt gemaakt — zoals de vervaardiging van glas — niet in aanmerking zouden komen voor de belastingvrijstelling. Bovendien moet, zoals in overweging 22 van de richtlijn energiebelasting wordt opgemerkt, op energieproducten in wezen een communautair regelgevingskader van toepassing zijn wanneer deze als verwarmingsbrandstof of als motorbrandstof worden gebruikt. In die geest zijn mineralogische procedés overeenkomstig artikel 2, lid 4, uitgesloten van de werkingssfeer van die richtlijn. Bij die procedés zou brandstof niet voor brandstof- of verwarmingsdoeleinden worden gebruikt, maar om het chemisch proces te ondersteunen. Het gemeenschappelijke element voor de uitsluiting van alle mineralogische procedés van de werkingssfeer van de richtlijn energiebelasting is dan ook dat brandstof voor het chemisch proces en niet zozeer als verwarmings- of motorbrandstof wordt gebruikt. Een belastingvrijstelling voor de betrokken procedés⁽¹⁹⁾ kan alleen worden gerechtvaardigd indien deze van toepassing is op alle mineralogische procedés „over de hele linie”, waardoor een consistente behandeling van alle mineralogische procedés wordt gewaarborgd⁽²⁰⁾. Zoals

aangegeven, stemt dit overeen met de door de Commissie in zaak N820/06 gevolgde redenering. De vraag of er bij verschillende mineralogische procedés verschillende grondstoffen worden gebruikt, en het feit dat het keramische procedé onomkeerbaar is, doen in dit verband niet ter zake.

- (40) Verder blijkt uit de parlementaire geschiedenis van de wetgeving dat de voorgenomen maatregel bedoeld is om de internationale mededingingspositie van de Nederlandse keramische industrie te verbeteren⁽²¹⁾. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat het feit dat een maatregel lasten van de ondernemingen in de betrokken sector beter zou afstemmen op die van hun concurrenten in andere lidstaten, niet betekent dat de maatregel geen steunmaatregel vormt⁽²²⁾.
- (41) De Commissie stelt dan ook vast dat de belastingvrijstelling selectief is doordat zij bepaalde producties en, de facto, bepaalde ondernemingen begunstigt, en niet kan worden gerechtvaardigd op basis van de opzet van het nationale energiebelastingstelsel.

VERVALSING VAN DE MEDEDINGING EN BEÏNVLOEDING VAN DE HANDEL

- (42) VKO heeft de conclusie van de Commissie betwist dat de voorgenomen maatregel de mededinging op de relevante markten in de keramische sector vervalst of dreigt te vervalsen omdat hiermee een groot deel van de exploitatiekosten worden gedekt, waardoor de begunstigde een lagere prijs voor zijn keramische producten in rekening zou kunnen brengen. Volgens VKO bedragen de kosten voor de levering en het gebruik van energie een veelvoud van de kosten van de energiebelasting.
- (43) De Commissie acht dit argument irrelevant. Zij herinnert er in dit verband aan dat, volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie, een verbetering van de mededingingspositie van een onderneming als gevolg van staatssteun gewoonlijk impliceert dat de mededinging met andere ondernemingen die dergelijke steun niet hebben ontvangen, wordt vervalst⁽²³⁾. Bovendien valt een maatregel reeds onder artikel 107, lid 1, VWEU, indien deze „de mededinging dreigt te vervalsen”. De onderhavige belastingvrijstelling kan de mededinging op de keramische markten vervalsen omdat zij een daling van de exploitatiekosten van de begunstigten met zich brengt. Daarnaast zij eraan herinnerd dat het juist de bedoeling van de voorgenomen maatregel is om de internationale mededingingspositie van de keramische industrie in Nederland te verbeteren. Nederland heeft betoogd dat de belastingvrijstelling, althans tot op zekere hoogte, het „level playing field” voor deze sector in de interne markt zou herstellen. Logischerwijze moet hieruit worden geconcludeerd dat de maatregel, zelfs zonder gedetailleerde gegevens ter staving van het effect ervan op de concurrentieverhouding in de keramische sector, de mededinging in de relevante keramische markten zou kunnen vervalsen.

⁽¹⁸⁾ Nederland noemde glas, mortel, beton, gips en kalkzand.

⁽¹⁹⁾ In de aanmelding door Nederland ondergebracht onder NACE-code afdeling 26 — Andere niet-metaalhoudende minerale producten van de NACE-code.

⁽²⁰⁾ Deze consistente aanpak werd in de Duitse zaak N 820/06 zelfs versterkt omdat Duitsland uitdrukkelijk toezegde andere vormen van duaal gebruik of nieuwe mineralogische procedés gelijk te behandelen, waardoor een aanhoudend consistente behandeling van alle mineralogische procedés wordt gewaarborgd.

⁽²¹⁾ Amendement van het lid Jules Kortenhorst c.s. van 21 november 2007, Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 205, nr. 35.

⁽²²⁾ Arrest van 2 juli 1974 in zaak 173/73, Italië/Commissie, Jurispr. blz. 709.

⁽²³⁾ Arrest van 17 september 1980 in zaak C-730/79, Jurispr. blz. 2671, punten 11 en 12.

- (44) Nederland heeft verklaard dat de baksteenindustrie in Nederland, die 85-90 % van het aardgas- en energieverbruik van de Nederlandse keramische industrie voor haar rekening neemt, werkt biedt aan circa 1 500 personen. Deze subsector had in 2008 een omzet van ongeveer 370 miljoen EUR. De Nederlandse baksteenindustrie exporteert ongeveer 20 % van de jaarlijkse productie, terwijl de invoer 8 % van de Nederlandse jaarproductie belooft. In verband met het gewicht van de bakstenen wordt de relevante markt bepaald als een cirkel van ongeveer 250 km rond de baksteenfabriek. De relevante concurrerende markten voor deze subsector zijn derhalve het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België.
- (45) Bij brief van 26 mei 2009 heeft Nederland de Commissie verzocht haar conclusie dat de voorgenomen maatregel de mededinging op de relevante markten in de keramische sector vervalst of dreigt te vervalsen te kwantificeren en te staven, zulks onder verwijzing naar gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) die Nederland in de eerste fase van het onderzoek aan de Commissie had voorgelegd. In het bijzonder betreft dit de in de tabellen 1 en 2 weergegeven invoer- en uitvoergegevens voor bakstenen.

Tabel 1

Uitvoer van Nederlandse bakstenen naar Duitsland en België

Jaar	Percentage	Aandeel in EUR
2007	59 % van een totaal van 255 miljoen EUR	150 miljoen
2006	64 % van een totaal van 234 miljoen EUR	150 miljoen
2005	68 % van een totaal van 213 miljoen EUR	145 miljoen
2004	74 % van een totaal van 242 miljoen EUR	180 miljoen
2003	82 % van een totaal van 234 miljoen EUR	191 miljoen
2002	80 % van een totaal van 183 miljoen EUR	146 miljoen
2001	95 % van een totaal van 189 miljoen EUR	180 miljoen

- (46) Volgens Nederland moeten in samenhang met de in tabel 1 weergegeven cijfers de volgende omstandigheden in overweging worden genomen. Aan het begin van deze eeuw stagneerde de woningbouwmarkt in Duitsland en Nederland sterk (in 2000/2001 noteerde de Duitse baksteenindustrie een daling van de omzet en verkoop van minstens 20 %). Daarna verbeterde de situatie op de Nederlandse en Duitse woningbouwmarkt, met pieken in 2006 en 2007. Volgens Nederland blijkt uit gegevens van het Duitse *Ziegelverband* dat de Duitse industrie vanaf 2004/2005 begon te herstellen. Uit de ingediende CBS-gegevens blijkt echter volgens Nederland dat de uitvoer van Nederlandse baksteen naar Duitsland sindsdien achterop is geraakt. Kortom, ondanks de aanzienlijke verliezen van zowel de Duitse als de Nederlandse industrie op de Duitse markt aan het begin van de eeuw, heeft de

Duitse baksteenindustrie van het herstel van de huizenmarkt in Duitsland geprofiteerd, in tegenstelling tot de Nederlandse baksteenproducenten. Volgens Nederland wordt dit bevestigd door de in tabel 2 weergegeven cijfers over de invoer vanuit Duitsland.

Tabel 2

Invoer in Nederland vanuit Duitsland

Jaar	Percentage	Aandeel in EUR
2007	42 % van een totaal van 91 miljoen EUR	36 miljoen
2006	25 % van een totaal van 101 miljoen EUR	25 miljoen
2005	22 % van een totaal van 82 miljoen EUR	18 miljoen
2004	17 % van een totaal van 121 miljoen EUR	21 miljoen
2003	16 % van een totaal van 110 miljoen EUR	18 miljoen
2002	18 % van een totaal van 107 miljoen EUR	20 miljoen
2001	11 % van een totaal van 124 miljoen EUR	14 miljoen
2000	12 % van een totaal van 155 miljoen EUR	19 miljoen

- (47) Nederland heeft erop gewezen dat uit de in tabel 2 weergegeven cijfers een sterke groei van de invoer van Duitse baksteen in Nederland vanaf 2006/2007 blijkt. Uit de door Nederland voor het eerste kwartaal van 2008 ingediende cijfers blijkt dat deze trend zich doorzet. Volgens Nederland profiteert de Duitse keramische sector sinds augustus 2006 van een energiebelastingvrijstelling, die van kracht werd op 1 januari 2004.

Tabel 3

Uitvoer van Nederland naar andere markten dan België en Duitsland (vooral het Verenigd Koninkrijk en Ierland)

Jaar	Percentage	Aandeel in EUR
2007	40 % van een totaal van 255 miljoen EUR	102 miljoen
2006	37 % van een totaal van 234 miljoen EUR	86 miljoen
2005	32 % van een totaal van 213 miljoen EUR	68 miljoen
2004	17 % van een totaal van 242 miljoen EUR	41 miljoen
2003	10 % van een totaal van 234 miljoen EUR	23 miljoen
2002	18 % van een totaal van 183 miljoen EUR	32 miljoen
2001	12 % van een totaal van 189 miljoen EUR	23 miljoen

- (48) Ten aanzien van de in tabel 3 weergegeven cijfers heeft Nederland opgemerkt dat de bijzonder gunstige wisselkoers (pond sterling — euro) een belangrijke verklaring vormt voor de toegenomen export naar deze landen. Deze factor zou ook de hoge vervoerskosten compenseren.
- (49) De Commissie erkent dat uit deze gegevens een afnemende betekenis van Duitsland en België als exportbestemmingen voor Nederlandse baksteen in de jaren 1998-2007 blijkt, dat de omvang van Duitse baksteenimport in Nederland in de jaren 2000-2007 is gedaald, en dat de uitvoer naar andere landen dan Duitsland en België (vooral het Verenigd Koninkrijk en Ierland) in de periode 2001-2007 is toegenomen. Voor wat betreft de cijfers die voor andere landen zijn opgegeven, voornamelijk voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland, wordt de gestegen export vooral verklaard door de gunstige wisselkoers.
- (50) Hoewel deze gegevens informatief zijn ten aanzien van de handelsstromen tussen Nederland en zijn buurlanden Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk in het baksteensegment, kan er niet uit worden afgeleid dat de steunmaatregel de mededinging op de relevante markten in de keramische industrie niet zou kunnen vervalsen. Zoals opgemerkt valt een maatregel reeds onder artikel 107, lid 1, VWEU als hij tot een dergelijke vervalsing zou kunnen leiden.
- (51) De maatregel zal het handelsverkeer tussen de lidstaten waarschijnlijk ongunstig beïnvloeden, omdat keramische producten internationaal worden verhandeld, zoals de in de tabellen 1, 2 en 3 weergegeven door Nederland verstrekte statistische gegevens bevestigen.

CONCLUSIE

- (52) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de aangemelde maatregel als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU moet worden aangemerkt.

WETTIGHEID VAN DE STEUNMAATREGEL

- (53) Nederland is zijn verplichtingen krachtens artikel 108, lid 3, VWEU nagekomen door de steunmaatregel aan te melden alvorens deze ten uitvoer te leggen.

VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN

INLEIDENDE OPMERKINGEN

- (54) De Commissie meent dat de voorgenomen vrijstelling moet worden beoordeeld op grond van de richtsnoeren milieusteun. Hoofdstuk 4 van de richtsnoeren milieusteun — „Steun in de vorm van verlagingen of vrijstellingen van milieubelastingen” — behandelt expliciet het

soort vrijstelling van milieubelasting waarop deze aanmelding betrekking heeft. Hoofdstuk 4 van de richtsnoeren milieusteun moet voor de beoordeling van de onderhavige belastingvrijstelling als uitputtend worden beschouwd. De maatregel kan derhalve niet worden beoordeeld op basis van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, zoals door Nederland was bepleit.

- (55) Nederland is het met de Commissie eens dat de voorgenomen maatregel moet worden aangemerkt als een vrijstelling van een milieubelasting in de zin van de richtsnoeren milieusteun⁽²⁴⁾. Niettemin meent Nederland dat de maatregel hiermee nog niet in het toepassingsgebied van de richtsnoeren milieusteun valt. Volgens Nederland is niet voldaan aan de voorwaarde van punt 151 van die richtsnoeren dat de maatregel „ten minste indirect bijdraagt tot de verbetering van het niveau van milieubescherming”, omdat de voorgenomen vrijstelling dit doel niet beoogt.
- (56) Deze redenering kan niet worden aanvaard. Zowel uit de titel van hoofdstuk 4 van de richtsnoeren milieusteun („Steun in de vorm van verlagingen of vrijstellingen van milieubelasting”) als uit het eerste deel van punt 151 — dat identiek is — blijkt, dat dit hoofdstuk op de voorgenomen steunmaatregel van toepassing is. In dat hoofdstuk wordt nauwkeurig bepaald onder welke voorwaarden vrijstellingen van milieubelastingen als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd. Punt 151 van de richtsnoeren milieusteun is een algemene verenigbaarheidsvoorwaarde voor vrijstellingen van milieubelastingen krachtens hoofdstuk 4 van de richtsnoeren milieusteun. Zoals in punt 151 wordt opgemerkt, kan een steunmaatregel alleen verenigbaar worden verklaard indien deze „ten minste indirect bijdraagt tot de verbetering van het niveau van milieubescherming”.
- (57) Om de grondgedachte achter punt 151 van de richtsnoeren milieusteun toe te lichten merkt de Commissie op dat een voorgenomen vrijstelling van milieubelasting het mogelijk kan maken hogere nationale milieubelastingen vast te stellen of te handhaven voor andere ondernemingen waardoor ten minste een indirect gunstig milieueffect zou worden bereikt⁽²⁵⁾. De Commissie begrijpt geen van de argumenten van Nederland en VKO waar zij betogen dat de voorgenomen vrijstelling zou bijdragen tot de voortzetting van de toepassing van de betrokken Nederlandse milieubelasting. Nederland betoogt weliswaar dat het belastingtarief in de hoogste schijf gelijktijdig met de inwerkingtreding van de voorgenomen vrijstelling zou worden verhoogd, maar beroept zich op dit feit alsof hieruit zou blijken dat de voorgenomen vrijstelling niet tot een verlies aan staatsmiddelen leidt, en lijkt zelfs niet te stellen dat de voorgenomen vrijstelling noodzakelijk is om een dergelijke verhoging te kunnen doorvoeren. Er is derhalve niet aangetoond dat aan punt 151 van de richtsnoeren milieusteun is voldaan.

⁽²⁴⁾ Zoals bevestigd in de brief van 19 december 2008.

⁽²⁵⁾ Zie in dit verband ook punt 57 van de richtsnoeren, waarin wordt gesteld „dit soort steun kan bijgevolg noodzakelijk zijn om nieuwe negatieve externe gevolgen indirect aan te pakken door het eenvoudiger te maken betrekkelijk hoge nationale milieubelastingen vast te stellen of te handhaven”.

- (58) Nederland is verzocht om relevante informatie te verstrekken om de Commissie in staat te stellen de verenigbaarheid van de steun te beoordelen op basis van de relevante criteria van hoofdstuk 4 van de richtsnoeren milieusteun, met name wat betreft de noodzaak en de evenredigheid van de steun en de gevolgen ervan voor de keramische sector, zoals vereist in de punten 155-159 van de richtsnoeren ⁽²⁶⁾.
- (59) Wat de noodzaak van de steun betreft, heeft de Commissie een aantal specifieke vragen gesteld om te kunnen onderzoeken of een aanzienlijke toename van de productiekosten van de Nederlandse keramische industrie (ten gevolge van de milieubelasting) kan worden doorberekend aan de klanten zonder dat dit leidt tot een aanzienlijke daling van de verkoop. Verder werd om informatie verzocht over met name: de verkoopcijfers van de keramische industrie op de relevante markten in de afgelopen 10 jaar, het tarief van de energiebelasting alsmede het totale betaalde bedrag aan belasting, de totale energiekosten per onderneming over de laatste 10 jaar, ramingen van de elasticiteit van de productprijzen van de sector op de relevante markten, ramingen van de dalende omzet en/of dalende winst, informatie over de ontwikkeling van de handelsstromen in de Nederlandse keramische industrie zowel van als naar Nederland vanuit en naar de relevante geografische markten, de marktaandelen van de begunstigden in de relevante geografische markten evenals enig ander element dat van belang zou kunnen zijn voor de beoordeling van de mogelijkheid om kosten door te berekenen. Daarnaast heeft de Commissie Nederland vragen gesteld over de evenredigheid van de steun, met verwijzing naar punt 159 van de richtsnoeren milieusteun.
- inzicht te verwerven in de relevante subsectoren, bijvoorbeeld die voor decoratief aardewerk.
- (61) De Commissie zou eraan willen herinneren dat reeds in het inleidingsbesluit van 11 februari 2009 was verklaard dat al tijdens de eerste onderzoeksfase om deze aanvullende informatie (met inbegrip van de informatie over de verschillende segmenten van de keramische industrie, zoals onderscheiden door Nederland) was verzocht, maar dat deze niet werd verstrekt.
- (62) De Commissie acht informatie over één hypothetische gemiddelde baksteenproducent niet voldoende voor een beoordeling van de verenigbaarheid van de voorgenoemde belastingvrijstelling met betrekking tot de keramische industrie in Nederland als geheel, aangezien één bepaalde gemiddelde producent niet als representatief kan worden beschouwd voor de gehele industrie. Zoals door Nederland zelf werd benadrukt in verband met de overgelegde in- en uitvoergegevens, betreft de relevante informatie enkel het baksteensegment en kan deze niet automatisch worden gebruikt als een model voor de trends in andere keramische segmenten, op grond van de redenering dat elk segment gekenmerkt wordt door specifieke product/marktcombinaties waarbij mogelijk andere economische feiten een rol spelen. VKO kwam in haar verklaring van 24 mei 2009 tot een soortgelijke conclusie ⁽²⁸⁾. Ook het argument dat geen informatie kan worden verstrekt voor subsectoren waarin slechts één begunstigde actief is, is niet overtuigend. Integendeel, het zou wellicht gemakkelijker zijn geweest om informatie over een individuele onderneming te verkrijgen (zoals onlangs aangetoond in een Deense zaak ⁽²⁹⁾).

BEOORDELING

Voorafgaande opmerkingen

- (60) In antwoord op de brief van de Commissie van 7 oktober 2009 heeft Nederland informatie verstrekt met betrekking tot een hypothetische gemiddelde baksteenproducent in Nederland ⁽²⁷⁾. Nederland heeft verklaard dat het niet mogelijk was om de vragen van de Commissie voor alle subsectoren van de Nederlandse keramische industrie te beantwoorden, omdat er in sommige subsectoren slechts één Nederlandse leverancier is (zoals tegels, keramische buizen of sanitaire keramische producten). Aangezien er momenteel 13 baksteenproducenten in Nederland zijn met ongeveer 40 productielocaties, kon er voor deze groep een representatieve situatie worden beschreven. In andere gevallen achtte Nederland het niet mogelijk om binnen de korte termijn voldoende
- (63) Bovendien is een deel van de verlangde inlichtingen niet verstrekt. Zo werden bijvoorbeeld, zoals in overweging (59) is aangegeven, inlichtingen gevraagd over de noodzaak en de evenredigheid van de steun. Wat betreft de noodzaak van de steun heeft de Commissie verzocht om ramingen van de elasticiteit van de productprijzen in de sector op de relevante markten, ramingen van de dalende omzet en/of dalende winst, marktaandelen van de begunstigden op de relevante geografische markten en de ontwikkeling van de marktaandelen van Nederlandse producenten op de relevante geografische markten. Ondanks het feit dat Nederland bij brief van 9 oktober 2009 een extra mogelijkheid werd geboden om de ontbrekende inlichtingen in te dienen, werden de relevante inlichtingen niet verstrekt.

⁽²⁶⁾ Opgenomen in het tweede verzoek om informatie aan Nederland van 17 november 2008 (D/54544).

⁽²⁷⁾ Nederland heeft te kennen gegeven dat het deze informatie ook van toepassing acht op de andere onderscheiden segmenten van de keramische industrie; Nederland stelt dat deze methode ook werd gebruikt in ander verband, zoals Europese wetgeving (bijv. E-PRTR, Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen) en nationale beleidsstudies (bv. NL-BAT, De beste beschikbare technieken). De Commissie is echter niet van mening dat de informatie over een gemiddelde onderneming in het baksteensegment in het kader van een mededingingsanalyse als representatief voor de gehele keramische industrie kan worden beschouwd.

(64) Op grond van de beschikbare informatie kan de volgende analyse worden gemaakt voor het baksteensegment.

⁽²⁸⁾ De Commissie merkt op dat de de richtsnoeren milieusteun niet expliciet vereisen dat de beoordeling op sectorieel of subsectorieel niveau plaatsvindt. In dit geval heeft Nederland echter zelf aangegeven dat de verschillende subsectoren te maken hebben met verschillende mededingingsvoorwaarden. Daarom diende voor deze zaak een beoordeling op subsectorieel niveau te worden gemaakt.

⁽²⁹⁾ Steunmaatregel N 327/08 van 29 oktober 2009 (nog niet gepubliceerd).

Noodzaak van de steun

- (65) Met verwijzing naar punt 155 van de richtsnoeren milieusteun zal de Commissie bij het onderzoek van belastingregelingen die elementen van staatssteun in de vorm van verlagingen of vrijstellingen van een milieuheffing omvatten, in het bijzonder de noodzaak en de evenredigheid van de steun en de gevolgen ervan op het niveau van de betrokken economische sectoren onderzoeken.
- (66) Overeenkomstig punt 158 van de richtsnoeren milieusteun dient aan de volgende drie cumulatieve eisen te worden voldaan om te garanderen dat de steun noodzakelijk is. Ten eerste moet de keuze van de begunstigden zijn gebaseerd op objectieve en doorzichtige criteria en op dezelfde wijze worden gemaakt voor alle concurrenten in dezelfde sector wanneer zij zich in dezelfde feitelijke situatie bevinden (punt 158, onder a). Ten tweede moet de belasting zonder verlaging leiden tot een aanzienlijke toename van de productiekosten (punt 158, onder b). Ten derde moet zijn gewaarborgd dat die aanzienlijke toename van de productiekosten niet kan worden afgewenteld op de klanten zonder dat dit leidt tot een aanzienlijk omzetverlies (punt 158, onder c). In dit verband kan de lidstaat ramingen verstrekken van onder meer de elasticiteit van de productprijzen van de betrokken sector in de relevante geografische markt alsook schattingen van de dalende omzet en/of dalende winst voor de ondernemingen in de betrokken sector of categorie.

Punt 158, onder a), van de richtsnoeren milieusteun

- (67) Nederland heeft aangevoerd dat de vrijstelling is gericht op het keramische procedé, met als toelichting dat alle producenten van keramische producten en alle concurrenten in de keramische sector (of op dezelfde relevante markt, wanneer zij zich in dezelfde feitelijke situatie bevinden) in aanmerking komen voor de vrijstelling mits zij voldoen aan de volgende criteria:
- er moet sprake zijn van de levering van aardgas;
 - het aardgas dient te worden gebruikt in installaties voor de vervaardiging van producten door verhitting;
 - de producten dienen voor ten minste 90 % te bestaan uit klei.
- (68) Deze criteria zijn opgenomen in de ontwerp-wetgeving⁽³⁰⁾. De criteria voor de keuze van de begunstigden lijken derhalve zowel objectief als doorzichtig te zijn.

Punt 158, onder b), van de richtsnoeren milieusteun

- (69) Aan de eis dat de belasting zonder verlaging moet leiden tot een aanzienlijke toename van de productiekosten, wordt, met verwijzing naar voetnoot 55 van de richtsnoeren, geacht te zijn voldaan wanneer de begunstigde wordt aangemerkt als een energie-intensief bedrijf in de zin van artikel 17, lid 1, onder a), van de richtlijn ener-

giebelasting, dat wil zeggen wanneer ofwel de aankoop van energieproducten en elektriciteit ten minste 3,0 % van de productiewaarde⁽³¹⁾ bedraagt ofwel de verschuldigde nationale energiebelasting ten minste 0,5 % van de toegevoegde waarde belooft.

- (70) Nederland heeft aangevoerd dat baksteenproducenten tot de groep van energie-intensieve gebruikers behoren omdat hun energiekosten 20-30 % van de totale productiekosten bedragen. Ondanks het feit dat Nederland niet nader heeft aangegeven hoe de totale productiekosten zich verhouden tot de productiewaarde, kan ervan worden uitgegaan dat de productiekosten onder normale zakelijke omstandigheden, namelijk wanneer de verkoops-waarde van de producten de productiekosten overstijgt, lager zijn dan de productiewaarde, omdat de productiewaarde gerelateerd is aan de omzet en dus de prijs van het verkochte product. Daarom zal het aandeel van de energiekosten in vergelijking met de productiewaarde onder normale zakelijke omstandigheden, lager zijn dan het aandeel van de energiekosten in de productiekosten dat door Nederland is opgegeven. Ook kan echter worden aangenomen dat de productiewaarde niet zo veel hoger zal zijn dan de productiekosten, dit het aandeel van de energiekosten van 20-30 % indien de productiekosten als noemer worden gebruikt zou terugdringen tot minder dan 3 % indien de productiewaarde als noemer wordt gebruikt. Daarom gaat de Commissie ervan uit dat de ondernemingen in de Nederlandse keramische industrie kunnen worden aangemerkt als „energie-intensieve bedrijven” in de zin van de richtlijn energiebelasting, en dat aan de eis van de aanzienlijke toename van de kosten overeenkomstig punt 158, onder b), van de richtsnoeren milieusteun is voldaan. De Commissie baseert aldus haar beoordeling op het wettelijk vermoeden dat is vervat in voetnoot 55 van de richtsnoeren milieusteun.

Punt 158, onder c), van de richtsnoeren milieusteun

- (71) Wat de eis van punt 158, onder c), van de richtsnoeren milieusteun betreft, werden gedetailleerde vragen gesteld om na te gaan of een aanzienlijke toename van de productiekosten op de klanten kan worden afgewenteld zonder dat dit leidt tot aanzienlijk omzetverlies. Meer bepaald werd Nederland verzocht informatie te verstrekken over de verkoopcijfers van de keramische industrie in de relevante markten in de afgelopen 10 jaar, het tarief van de energiebelasting, alsmede het totaal betaalde bedrag aan belasting, de totale energiekosten per onderneming over de afgelopen 10 jaar, ramingen van de elasticiteit van de productprijzen in de betrokken sector in de relevante markten, schattingen van dalende omzet en/of dalende winst, informatie over de ontwikkeling van de handelsstromen in de Nederlandse keramische industrie zowel van als naar Nederland vanuit en naar de relevante geografische markten, de marktaandeelen van de begunstigden in de relevante geografische markten en enig

⁽³⁰⁾ De ontwerp-wetgeving (die zal worden opgenomen in artikel 64 van de Wet belastingen op milieugrondslag) verwijst naar keramische producten die uitsluitend of vrijwel uitsluitend uit klei bestaan.

⁽³¹⁾ Overeenkomstig artikel 17, lid 1, onder a) van de richtlijn energiebelasting wordt onder „productiewaarde” verstaan de omzet, inclusief rechtstreeks aan de prijs van het product gekoppelde subsidies, vermeerderd of verminderd met veranderingen in voorraden gereed product, onderhanden werk en goederen en diensten, ingekocht voor wederverkoop, en verminderd met de aankoop van goederen en diensten voor wederverkoop.

ander element dat van belang kan zijn voor de beoordeling van de mogelijkheid om kosten af te wentelen (zoals beschreven in de overwegingen 59 en 63).

- (72) Nederland heeft bevestigd dat het afwentelen van de relevante kosten in principe mogelijk is, doch stelt dat dit steeds moeilijker wordt. Producenten die hun kosten niet konden doorberekenen, hebben in de afgelopen jaren hun bedrijfsactiviteiten gestaakt of zijn failliet gegaan. Nederland heeft echter geen enkel bewijs overgelegd waaruit een causaal verband zou blijken tussen de kosten van de belasting en het staken van de bedrijfsactiviteiten van deze ondernemingen. De Commissie merkt op dat het aan lidstaat is om de nodige informatie ter staving van zijn stellingen te verstrekken.
- (73) Nederland heeft voorts aangegeven dat de prijselasticiteit van de vraag bij baksteen gering is, zonder dit evenwel te staven met concrete gegevens.
- (74) Nederland heeft verklaard dat de concurrentie in de baksteensector als gevolg van de invoer van soortgelijke producten van concurrenten uit andere lidstaten, gestaag toeneemt en dat het marktaandeel van de Nederlandse baksteen afneemt. In dit verband heeft Nederland invoeren uitvoergegevens verstrekt als bijlage bij de brief van 30 oktober 2009⁽³²⁾, waaruit blijkt dat de invoer uit Duitsland gedurende de afgelopen jaren is gestegen en dat de uitvoer vanuit Nederland naar Duitsland en België is gedaald. Als belangrijkste oorzaak noemt Nederland het feit dat de buitenlandse producenten van baksteen, in tegenstelling tot de Nederlandse producenten, profiteren van vrijstellingen van energiebelasting.
- (75) In beginsel kan staatssteun, met inbegrip van vrijstellingen van milieubelasting, echter niet uitsluitend worden gerechtvaardigd door het bestaan van vergelijkbare maatregelen in andere lidstaten. Zou een dergelijke rechtvaardiging worden geaccepteerd, dan zou dit betekenen dat het bestaan van overheidsmaatregelen in een lidstaat de andere lidstaten in staat zou stellen compenserende maatregelen te nemen om de schadelijke gevolgen daarvan voor hun eigen industrie te beperken. Dergelijke vergeldingsmaatregelen kunnen niet worden aanvaard vanuit het oogpunt van staatssteun. Handhaving van de staatssteunregels, inclusief de bepalingen van de richtsnoeren milieusteun, is — in tegenstelling tot subsidiewedlopen — de werkelijke remedie tegen de schadelijke gevolgen van staatssteun. Derhalve kan de aangemelde maatregel geenszins uitsluitend worden gerechtvaardigd als een legitieme remedie tegen steun waarvan wordt vermoed dat die elders wordt verleend, maar moet de goedkeuring ervan afhankelijk worden gesteld van het bewijs van een aanzienlijke toename van de kosten en de onmogelijkheid om deze kosten af te wentelen op de klanten.
- (76) Uit de verstrekte informatie kan de Commissie concluderen dat er in de baksteenindustrie, ondanks de beperkingen in de vorm van transportkosten die de geografische markt voor baksteen tot een cirkel van 250 km beperken, sprake is van handel tussen de lidstaten. Nederland heeft aangegeven dat 20 % van de jaarlijkse productie van

baksteen wordt uitgevoerd. De verstrekte gegevens stelden de Commissie in staat om een benaderende waarde voor de handelsintensiteit⁽³³⁾ te berekenen, die 75 % bedraagt. Wegens het ontbreken van consistente gegevens werd deze handelsintensiteit evenwel berekend op basis van gegevens van 2007 wat betreft de handelsstromen en op basis van gegevens van 2008 wat betreft de omzet. Dit zou erop kunnen wijzen dat de industrie moeilijkheden ondervindt bij het doorberekenen van de belastingdruk die door Nederland wordt opgelegd. De verklaring van Nederland dat de belasting tot dusverre werd doorberekend en het feit dat de uitvoer van de Nederlandse baksteensector tijdens de periode waarvoor de gegevens zijn ingediend is toegenomen — deze bedroeg in 2001 189 miljoen EUR en steeg in 2007 tot 255 miljoen EUR — weerspreken echter de stelling dat de industrie moeilijkheden ondervindt bij het doorberekenen van de kostenstijging. Doordat nadere informatie en gegevens ontbreken, is een meer definitieve analyse ter zake niet mogelijk.

- (77) Bovendien werden er geen meerjarige marktgegevens verstrekt ter staving van de verklaring van Nederland dat het marktaandeel van de Nederlandse baksteen afneemt, ondanks het uitdrukkelijke verzoek van de Commissie om ook de marktaandelen van de begunstigen in de relevante geografische markten mee te delen.
- (78) Andere verlangde, doch niet verstrekte gegevens ter beoordeling van de mogelijkheid om kosten af te wentelen, betreffen: de verkoopcijfers van keramiek, in volume en waarde per jaar voor een gemiddelde onderneming in elke relevante markt in de afgelopen 10 jaar (voor het baksteensegment werd wel een jaarlijkse omzet van 370 miljoen EUR in Nederland gemeld, maar er werden geen volumegegevens verstrekt; daarbij wordt op grond van historische informatie, de jaarlijkse omzet van het segment decoratief aardewerk geschat op 7-10 miljoen EUR); het totale jaarlijkse bedrag aan energiebelasting dat door een onderneming in de relevante markt in de afgelopen 10 jaar werd betaald (Nederland verstrekte slechts gegevens voor een gemiddeld baksteenbedrijf in 2009); de energiekosten van een onderneming in de relevante markt in de afgelopen 10 jaar (Nederland verstrekte alleen gegevens voor een gemiddeld baksteenbedrijf in 2009), ramingen van de elasticiteit van de productprijzen in de relevante product- en geografische markten, schattingen van de dalende omzet en/of dalende winst voor de ondernemingen in deze markten en de ontwikkeling van de marktaandelen van de Nederlandse producenten in de relevante geografische markten. Bovendien werd, met betrekking tot het verzoek van de Commissie om gegevens te verstrekken over de ontwikkeling van de handelsstromen in de Nederlandse keramische industrie, dat wil zeggen de invoer in Nederland vanuit de relevante geografische markten en de uitvoer vanuit Nederland naar deze markten, geen meerjarige informatie over de totale invoer en uitvoer van de keramische industrie overgelegd (noch enige informatie met betrekking tot de ontwikkeling door de jaren heen van de totale omzet van deze sector). Daarom is het niet mogelijk om

⁽³²⁾ Dezelfde gegevens werden bijgevoegd bij de brief van 16 september 2008.

⁽³³⁾ Onder handelsintensiteit wordt verstaan de totale waarde van de uitvoer en de invoer gedeeld door de totale waarde van de omzet en de invoer in de respectieve markt.

een eenduidige conclusie te trekken met betrekking tot het niveau van de handelsintensiteit van de keramische sector, en kan voor de baksteensector slechts worden verwezen naar de benaderende waarde zoals weergegeven in overweging 76).

- (79) Wat betreft de andere door Nederland genoemde segmenten, zoals dakpannen, rioolbuizen, sanitaire producten, keramische wand- en vloertegels, brandwerend materiaal en porselein en decoratief aardewerk, verwijst Nederland naar de informatie die werd verstrekt voor de gemiddelde onderneming in het baksteensegment. Bovendien werd per segment slechts zeer beperkte informatie verstrekt. In de brief van 16 september 2008 heeft Nederland de omvang van de relevante geografische markt gespecificeerd (voor alle segmenten) en het aandeel van de nationale productie dat wordt ingevoerd, respectievelijk uitgevoerd meegedeeld, uitgedrukt in procentpunten, onder vermelding van de verschillende exportbestemmingen⁽³⁴⁾. De gedetailleerde informatie per segment, waarom de Commissie had verzocht, zoals in overweging 78) is vermeld, werd evenwel niet verstrekt.

⁽³⁴⁾ Nederland heeft de volgende specifieke informatie verstrekt over de subsectoren, die in de keramische industrie zijn onderscheiden (bijlage bij de brief van 16 september 2008), waarbij opgemerkt zij dat het onduidelijk is op welk jaar de gegevens betrekking hebben. Uit de algemene beschrijving van de keramische industrie zou kunnen worden afgeleid dat de gegevens per segment eveneens betrekking hebben op 2008. Baksteenindustrie: heeft een omzet van circa [...] (*) EUR en heeft circa [...] werknemers. De Nederlandse baksteenindustrie voert ongeveer [...] % van de jaarlijkse productie uit. De invoer belooft ongeveer [...] % van de Nederlandse jaarlijkse productie. De geografische markt wordt gedefinieerd als een cirkel van [...] km rond het bedrijf ten gevolge van het gewicht van bakstenen, en omvat derhalve [...], [...] en [...]. Keramische dakpannen: Er werd geen omzetcijfer verstrekt. Dit segment biedt werk aan ongeveer [...] personen. Ongeveer [...] % van de jaarlijkse productie wordt uitgevoerd, hoofdzakelijk naar omliggende landen. De invoer bedraagt [...] % en bestaat uit producten uit dezelfde buurlanden. De geografische markt wordt gedefinieerd als een cirkel van [...] km rond het bedrijf, vanwege het gewicht van de producten, en omvat derhalve [...] en [...]. Keramische rioolbuizen: Er is één producent, die twee productielocaties heeft. Ten gevolge van het gewicht van de producten, bestaat de relevante geografische markt uit een straal van [...] km rond het bedrijf, hoewel meegedeeld werd dat het betrokken bedrijf in heel Europa exporteert. Sanitaire producten: Er werd geen omzetcijfer verstrekt, maar dit segment heeft ongeveer [...] werknemers. Ongeveer [...] % van de jaarlijkse Nederlandse productie wordt geëxporteerd, terwijl ongeveer [...] % wordt ingevoerd. De relevante geografische markt is gedefinieerd als [...] km rond het bedrijf. De producent maakt deel uit van een Europese groep. Brandwerende materialen: Dit segment is bijna uitsluitend internationaal georiënteerd. Er werken ongeveer [...] personen. Dit segment exporteert ongeveer [...] % van de jaarlijkse productie, terwijl het ongeveer [...] % importeert. Keramische tegels: biedt werk aan ongeveer [...] personen, en exporteert [...] % van de jaarlijkse productie. De invoer is gelijk aan [...] % van de jaarlijkse productie. De belangrijkste importerende landen in de Europese Unie zijn [...], [...] en [...]. Buiten de Europese Unie zijn [...] en [...] de belangrijkste importeurs. Decoratief aardewerk: Dit segment heeft 4 productielocaties en biedt werk aan ongeveer [...] personen. [...] % van de jaarlijkse productie wordt uitgevoerd, terwijl ongeveer [...] % van de Nederlandse jaarlijkse productie wordt ingevoerd. Op basis van historische gegevens, wordt de omzet van dit segment geraamd op ongeveer [...] miljoen EUR (circa [...] % van de geraamde totale omzet van de keramische industrie in Nederland).

(*) vertrouwelijke informatie.

- (80) Op basis van de beschikbare informatie kan de Commissie niet concluderen dat een toename van de productiekosten voor de Nederlandse keramische producenten niet kan worden afgewenteld op de klanten zonder dat dit leidt tot een aanzienlijk omzetverlies. Derhalve moet worden geconcludeerd dat niet door Nederland is aangetoond dat aan de eis van punt 158, onder c), van de richtsnoeren milieusteun is voldaan.

CONCLUSIE INZAKE DE NOODZAAK VAN DE VOORGENOMEN STEUNMAATREGEL

- (81) De Commissie is derhalve van mening dat de verstrekte informatie niet de conclusie rechtvaardigt dat de voorgenomen steunmaatregel voor de Nederlandse keramische industrie noodzakelijk is. Alleen al om deze reden moet dan ook worden geconcludeerd dat de steunmaatregel onverenigbaar is met de interne markt.

Evenredigheid van de steun

- (82) Met betrekking tot de evenredigheid dient elke begunstigde volgens punt 159 van de richtsnoeren milieusteun te voldoen aan één van de volgende eisen:

- hij moet een deel van de nationale belasting betalen dat grotendeels equivalent is aan de milieuprestatie van elke individuele begunstigde in vergelijking met de prestatie van de best presterende techniek in de EER. De begunstigden kunnen ten hoogste een vermindering krijgen die overeenstemt met de toename van de productiekosten ten gevolge van de belasting, onder gebruikmaking van de best presterende techniek, en die niet op klanten kan worden afgewenteld;
- hij dient ten minste 20 % van de nationale belasting te betalen, tenzij een lager tarief gerechtvaardigd is;
- hij kan overeenkomsten aangaan met de betrokken lidstaat, waarbij hij zich ertoe verbindt om de milieubeschermingsdoelstellingen te verwezenlijken die dezelfde gevolgen hebben als wanneer punt a) of b) of de communautaire minimumniveaus werden toegepast.

- (83) Nederland heeft bevestigd dat aan de onder a) genoemde eis niet is voldaan. Op de onder c) genoemde eis is Nederland niet ingegaan. Ten aanzien van de eis onder b), namelijk dat een begunstigde ten minste 20 % van de nationale belasting dient te betalen tenzij een lager tarief gerechtvaardigd is, heeft Nederland naar voren gebracht dat alle begunstigden tezamen niet ten minste 20 % van de nationale (energie)belasting zouden betalen (de inkomsten vloeien voort uit bijvoorbeeld de elektriciteitsbelasting die bedrijven nog steeds betalen). Volgens Nederland wordt er, gezien de omvang van de sector, in feite veel minder betaald. Nederland heeft er in dit verband nogmaals op gewezen dat de toepassing van de vrijstelling van energiebelasting op aardgas voor keramische producten de vervalsing van de mededinging teniet doet, aangezien deze een „level playing field” zou creëren voor alle keramische installaties in de interne markt.

- (84) Punt b) verwijst naar het *tarief* van de nationale energiebelasting en niet naar de 20 % van het totale bedrag van deze belasting dat met betrekking tot verschillende energieproducten door de belastingbetalers wordt betaald. De aangemelde maatregel betreft een volledige vrijstelling van het nationale belastingtarief op aardgas, wat betekent dat het in punt 159, onder b), van de richtsnoeren milieusteun genoemde minimumpercentage niet wordt bereikt. Bovendien heeft Nederland niet aangetoond dat er slechts sprake zou zijn van een „beperkte mededingingsvervalsing” om een lager tarief te rechtvaardigen, simpelweg omdat de opgevraagde marktgegevens over de concurrentiepositie van deze industrie niet werden verstrekt. Op grond van de verstrekte informatie kan derhalve niet worden geconcludeerd dat aan deze eis is voldaan.

CONCLUSIE INZAKE DE EVENREDIGHEID VAN DE
VOORGENOMEN STEUNMAATREGEL

- (85) De Commissie is derhalve van oordeel dat de verstrekte informatie niet de conclusie rechtvaardigt dat de voorgenomen steunmaatregel voor de Nederlandse keramische industrie evenredig is.

VII. CONCLUSIE

- (86) De Commissie stelt vast dat de voorgenomen belastingvrijstelling, die exploitatiesteun vormt, niet in aanmerking komt voor een van de uitzonderingen op het algemene verbod op staatssteun krachtens het VWEU en daarom onverenigbaar is met de interne markt. De steunmaatregel mag derhalve niet ten uitvoer worden gelegd.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De steunmaatregel in de vorm van een vrijstelling van de energiebelasting op aardgas die Nederland voornemens is ten uitvoer te leggen ten behoeve van de Nederlandse keramische industrie is onverenigbaar met de interne markt.

De steunmaatregel mag derhalve niet ten uitvoer worden gelegd.

Artikel 2

Nederland deelt de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van dit besluit mee welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel, 15 december 2009.

Voor de Commissie

Neelie KROES

Lid van de Commissie