

EUROPESE ECONOMISCHE RUIMTE

TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA

BESLUIT VAN DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA

Nr. 149/02/COL

van 26 juli 2002

**betreffende belastingmaatregelen in verband met het milieu
(Noorwegen)**

DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA,

Gelet op de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte ⁽¹⁾, met name op de artikelen 61 tot 63,

Gelet op de overeenkomst tussen de EVA-Staten betreffende de oprichting van een Toezichthoudende Autoriteit en een Hof van Justitie ⁽²⁾, met name op artikel 24 en artikel 1 van Protocol 3,

Wijzend op de formele en materiële regels op het gebied van de overheidssteun ⁽³⁾, met name op hoofdstuk 15 ⁽⁴⁾,

Overwegende hetgeen volgt:

I. FEITEN

Procedure

Bij besluit van 23 mei 2001 keurde de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA een aantal nieuwe richtsnoeren op milieugebied goed (zie Besluit nr. 152/01/COL). Op grond van punt 69 van deze richtsnoeren stelde de Autoriteit voor als passende maatregelen uit hoofde van artikel 1, lid 1, van Protocol 3 bij de Toezichthoudende Autoriteit- en Hof-overeenkomst dat de EVA-landen hun bestaande steunregelingen ten gunste van het milieu vóór 1 januari 2002 in overeenstemming moeten brengen met deze richtsnoeren.

In een brief van de Autoriteit van 23 mei 2001 (Doc. 01-3596-D), werd aan de Noorse regering meege-deeld dat deze nieuwe richtsnoeren waren goedgekeurd en werd haar gevraagd om goedkeuring te verlenen aan de desbetreffende maatregelen. Bij brief van het Ministerie van handel en industrie van 6 juli 2001, welke op 10 juli 2001 door de Autoriteit werd ontvangen en ingeschreven (Doc. nr. 01-5475-A), gaf de Noorse regering blijk van haar instemming met deze maatregelen.

De tenuitvoerlegging van de nieuwe milieurichtsnoeren werd verschillende malen besproken door vertegenwoordigers van de Autoriteit en de Noorse overheid (namelijk op bilaterale vergaderingen in april, juni en september 2001).

⁽¹⁾ Hierna „EER-Overeenkomst”.

⁽²⁾ Hierna „Toezichtovereenkomst”.

⁽³⁾ Richtsnoeren voor de toepassing en uitlegging van de artikelen 61 en 62 van de EER-Overeenkomst en artikel 1 van Protocol 3 van de Toezichtovereenkomst, goedgekeurd en gepubliceerd door de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA op 19 januari 1994 (PB L 231 van 3.9.1994; EER-supplement nr. 32 van 3.9.1994), laatstelijk gewijzigd bij Besluit nr. 370/01/COL van 28 november 2001 (PB C 34 van 7.2.2002, blz. 15), hierna genoemd „richtsnoeren overheidssteun”.

⁽⁴⁾ Hoofdstuk 15 van de richtsnoeren voor overheidssteun ten behoeve van het milieu, zoals goedgekeurd met Besluit nr. 152/01/COL van de Autoriteit van 23 mei 2001 en gepubliceerd in PB L 237 van 6.9.2001, blz. 16, hierna „milieurichtsnoeren” genoemd.

Bij brief van het ministerie van Financiën van 31 januari 2002 die op 5 februari 2002 door de Autoriteit werd ontvangen en ingeschreven (Doc. nr. 02-1004-A), deelde de Noorse regering de Autoriteit de genomen maatregelen mee en verstrekke zij het nodige commentaar met betrekking tot de naleving van de nieuwe milieurichtsnoeren.

Bij brief van 28 februari 2002 bevestigde de Autoriteit de ontvangst van deze brief (Doc. nr.: 02-1539-D). De Autoriteit wees erop dat na een evaluatie van de informatie die aan haar was verstrekt, zij tot de slotsom was gekomen dat de verschillende genomen maatregelen niet konden worden beschouwd als zijnde in overeenstemming met de voorschriften die in de nieuwe milieurichtsnoeren waren neergelegd. De Autoriteit wees er in dit verband op dat de Noorse regering dit feit had erkend en haar in kennis had gesteld van plannen om deze situatie te verhelpen. De Autoriteit was evenwel van mening dat de door de Noorse regering genoemde plannen en intenties niet voldoende waren, aangezien deze geen concrete voorstellen of verbintenissen bevatten die een volledige naleving van de nieuwe milieurichtsnoeren per 1 januari 2002 garandeerden.

Nadat zij haar twijfels had geuit over de verenigbaarheid van bepaalde afwijkingen van de milieubelastingen met de milieurichtsnoeren verzocht de Autoriteit de Noorse regering concrete voorstellen in te dienen voor passende uitvoeringsmaatregelen en verbintenissen waardoor gewaarborgd zou worden dat vanaf de voorgeschreven datum voldaan wordt aan de eisen die in de nieuwe milieurichtsnoeren uiteen zijn gezet. Daarenboven werd de Noorse regering gevraagd om aanvullende informatie te verstrekken, met inbegrip van een rechtvaardiging van de betrokken steunmaatregelen uit hoofde van de regels inzake overheidssteun. Deze voorstellen, verbintenissen en aanvullende informatie zouden aan de Autoriteit moeten worden voorgelegd binnen twee maanden na ontvangst van de brief van 28 februari 2002.

De Autoriteit wees erop dat zij, indien zij binnen de gevraagde termijn geen concrete voorstellen, mededelingen over verbintenissen en aanvullende informatie had ontvangen, een formele onderzoekprocedure zou openen.

Bij brief van het ministerie van Financiën van 15 mei 2002, die op 24 mei 2002 door de Autoriteit werd ontvangen en ingeschreven (Doc. nr. 02-3995-A), verstrekke de Noorse regering aanvullende informatie, en stelde de Autoriteit onder meer in kennis van het mandaat van een werkgroep die was opgericht om de gevolgen van de nieuwe milieurichtsnoeren voor het Noorse systeem voor een heffing op elektriciteit te evalueren. Deze werkgroep werd gevraagd om vóór 1 juli 2002 een voorlopig verslag op te stellen. Tegen deze achtergrond verzocht de Noorse regering de Autoriteit haar extra tijd te geven zodat zij kon voldoen aan de voorschriften zoals die in de nieuwe milieurichtsnoeren zijn neergelegd.

In een op 5 juli 2002 gedateerde e-mail zond de Noorse overheid de Autoriteit een kopie (in het Noors) van een voorlopig verslag van de werkgroep.

De Autoriteit wijst erop dat zij door de Noorse regering niet formeel in kennis is gesteld van dat verslag, en dat de Noorse regering evenmin haar standpunt uiteen heeft gezet ten aanzien van de conclusies van het verslag noch enige toelichting heeft gegeven over de vraag hoe zij verder zou omgaan met de bevindingen van het verslag. Er dient ook op te worden gewezen dat dit verslag de Autoriteit pas bereikte nadat de termijn voor het indienen van informatie en voorstellen verstreken was. In het licht van deze omstandigheden heeft de Autoriteit geen rekening gehouden met de inhoud van dit voorlopige verslag bij haar evaluatie van de verschillende belastingmaatregelen.

Omschrijving van de steunmaatregelen

De volgende omschrijving is gedeeltelijk gebaseerd op informatie die verstrekt werd door de Noorse regering en gedeeltelijk op informatie waarover de Autoriteit reeds beschikte.

De Autoriteit betreurt het dat de Noorse regering geen kopieën heeft voorgelegd van de relevante wettelijke bepalingen die gelden voor de verschillende belastingmaatregelen die ter discussie staan. Bovendien merkt de Autoriteit op dat, zelfs hoewel zij de Noorse regering specifiek gevraagd had om documenten ter staving voor te leggen aan de hand waarvan zij de structuur en de logica van het Noorse milieuheffingssysteem kon onderzoeken (waaronder alle relevante documenten over de doelstellingen die met de milieuheffingen en de verschillende vrijstellingen worden nagestreefd), die informatie niet door de Noorse regering werd verstrekt.

Heffing op het elektriciteitsverbruik

De heffing op het elektriciteitsverbruik werd voor het eerst ingevoerd in 1971. Volgens de Noorse regering (zie de beschrijving in de brief van 31 januari 2001) was het de doelstelling van de heffing om een efficiënter gebruik van elektrische energie te garanderen en positieve milieueffecten teweeg te brengen die zich anders niet zouden voordoen.

De heffing heeft betrekking op alle huishoudelijk verbruik van elektriciteit, behoudens een aantal vrijstellingen en, tot aan 1993, een aantal gereduceerde tarieven voor verschillende industrieën. Volgens de Noorse regering werden deze vrijstellingen en gereduceerde tarieven ingevoerd om een verlies aan concurrentievermogen te compenseren. In dit verband legde de Noorse regering gegevens voor over het elektriciteitsverbruik door de industrieën waarvoor de vrijstelling gold en over hogere kosten voor deze industrieën, mocht de vrijstelling van de elektriciteitsheffing worden afgeschaft.

Sinds 1990, zijn alle verbruikers in Finnmark en zeven gemeenten in North Troms (Karlsøy, Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy en Storfjord) van de heffing vrijgesteld. Deze vrijstelling geldt zowel voor huishoudelijk gebruik als voor alle commerciële activiteiten.

Tot 1992 gold de heffing voor alle industrieën, doch sommige sectoren kregen lagere tarieven (dit was het geval voor de gehele of een deel van de energie-intensieve industrie ⁽¹⁾ alsmede de pulp- en papierindustrie). Vanaf 1993 gold voor deze industrieën een volledige vrijstelling. Per 1 januari 1994 werd deze vrijstelling uitgebreid tot de gehele industrie, alsmede de mijnbouw en de tuinbouwkassen. Volgens de Noorse regering werd de beperking van de vrijstelling tot energie-intensieve industrieën opgeheven, aangezien de definitie niet erg duidelijk was en niet kon worden gehandhaafd. Vanaf 1997 zijn ondernemingen in het kader van sociale projecten die zich met industriële productie bezighouden eveneens van de heffing vrijgesteld. Andere sectoren van de industrie dienen de heffing wel te betalen.

Volgens de Noorse regering werd de heffingsgrondslag per 1 januari 2001 uitgebreid tot het gebruik van elektriciteit in voor administratie bestemde gebouwen in de industrie en de mijnbouw. Volgens de Noorse regering leidde deze wijziging tot een situatie waarbij alleen elektriciteit die voor productieprocessen werd gebruikt van de heffing werd vrijgesteld. Bij een „administratief gebouw” wordt ten minste 80 % van de ruimte in het gebouw voor administratieve doeleinden benut. Dit kwam erop neer dat indien de productieactiviteiten meer dan 20 % van de ruimte in beslag namen, de aan dat gebouw geleverde elektriciteit niet werd belast. Dit werd volgens de Noorse regering gezien als de enige praktische definitie.

Volgens de Noorse regering gelden de bestaande vrijstellingen van de heffing (te weten de sectoriële en regionale afwijkingen) voor ongeveer 45 % van het totale elektriciteitsverbruik en voor ongeveer 70 % van het elektriciteitsverbruik van alle industriële sectoren in Noorwegen.

In de volgende tabel is een overzicht te vinden van de geldende heffingspercentages en vrijstellingen sinds 1993, gebaseerd op cijfers die door de Noorse regering zijn verstrekt.

Tabel 1: Elektriciteitsheffing in øre per kWh (in prijzen van 2002)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Heffingspercentage	5,60	6,12	6,09	6,14	6,34	6,34	6,41	8,95	11,47	9,30
Heffingspercentage	2,80 ⁽¹⁾	— ⁽²⁾	—		—	—	—	—	—	—
Vrijstellingen	Energie-intensieve industrie, pulp- en papierindustrie en glas-tuinbouw	Verwerkende industrie en mijnbouw vrijgesteld	Zoals in 1994	Zoals in 1994	Vrijstelling werd uitgebreid tot ondernemingen in het kader van sociale projecten die zich met industriële productie bezighouden	Zoals in 1997	Zoals in 1997 ⁽³⁾	Zoals in 1999	Zoals in 1999 doch met uitzondering van elektrische energie die gebruikt wordt in administratieve gebouwen	

⁽¹⁾ De Noorse regering heeft erop gewezen dat de verwerkende industrie in de mijnbouw slechts 2,3 øre per kWh betaalden.

⁽²⁾ De verwerkende industrie in de mijnbouw werden met ingang van 1 januari 1994 volledig van de heffing vrijgesteld.

⁽³⁾ Volgens de Noorse regering werd de vrijstelling voor gebruikers van elektrische boilers afgeschaft.

⁽¹⁾ De voornaamste sectoren van de energie-intensieve industrie zijn de industrieën waar aluminium- en ijzerlegeringen worden gefabriceerd.

Daarenboven heeft de Noorse regering informatie verstrekt over de inkomsten en de berekende fiscale uitgaven uit hoofde van de heffing op het elektriciteitsverbruik. De fiscale uitgaven worden berekend als inkomsten waarvan de staat heeft afgezien als gevolg van de belastingvrijstellingen of -verlagingen. Bij deze berekeningen is geen rekening gehouden met eventuele veranderingen in het gedrag als gevolg van de afschaffing van de vrijstelling van de heffing.

Tabel 2: Heffing op het elektriciteitsgebruik: inkomsten en fiscale uitgaven uitgedruk in miljoen NOK

	1999	2000	2001	2002
Inkomsten	3 267	4 205	6 530	6 206
Fiscale uitgaven als gevolg van sectoriële vrijstellingen	2 735	3 940	5 595	4 605
Fiscale uitgaven als gevolg van een regionale vrijstelling	100	140	190	160

De Autoriteit wijst erop dat in de relevante wettelijke bepalingen inzake de elektriciteitsheffing als algemene regel schijnt te zijn vastgelegd dat alle huishoudelijk verbruik van elektriciteit aan deze heffing is onderworpen ⁽¹⁾. Aan de andere kant worden in de relevante bepalingen vrijstellingen geformuleerd voor bepaalde industrieën of regio's ⁽²⁾. Bij de bepaling van de sectoriële afwijkingen wordt verwezen naar hun statistische indeling.

In sommige gevallen is het toepassingsgebied van de vrijstelling verder toegelicht/beperkt, om ervoor te zorgen dat de elektriciteit die in de administratieve gebouwen wordt gebruikt niet onder de vrijstelling valt ⁽³⁾.

CO₂-heffing

De CO₂-heffing op minerale oliën en aardolie werd in 1991 ingevoerd en die op kolen en cokes in 1992. Toen de heffing voor het eerst werd ingevoerd was deze een geïntegreerd element van de bestaande accijnsheffingen op minerale oliën en aardolie, alsmede op kolen en cokes. Als onderdeel van de groene belastinghervorming in 1999 werd voorgesteld de CO₂-heffing als afzonderlijke heffing in de wetgeving op te nemen. De CO₂-heffing op minerale oliën werd vastgesteld op 0,490 NOK per liter ⁽⁴⁾. De CO₂-heffing op kolen en cokes werd in de periode 1994-2002 verhoogd van 0,410 tot 0,490 (2002-) NOK per kg.

De heffing welke wordt toegepast op kolen en cokes heeft betrekking op producten die gebruikt worden voor het produceren van energie. Volgens de Noorse regering is het gebruik van kolen en cokes als grondstof of als reductiemiddel in industriële processen vrijgesteld van de CO₂-heffing. Deze vrijstelling werd goedgekeurd in 1992 toen de CO₂-heffing op kolen en cokes werd ingevoerd. Volgens de Noorse regering worden kolen en cokes gebruikt als grondstoffen of reductiemiddelen bij de productie van carbiden, ferrolegeringen en primair aluminium en magnesium. Deze industrieën waren ook energie-intensief en zouden niet leefbaar zijn zonder dat deze vrijstelling werd verleend. In haar brief van 31 januari 2002 stelde de Noorse regering dat de reden voor de vrijstelling was dat de beschikbare technieken waren gebaseerd op het gebruik van materialen op grond van koolstof en dat de betrokken producenten blootstonden aan internationale concurrentie.

Bovendien wordt de CO₂-heffing niet toegepast op kolen en cokes die bij de productie van cement en leca voor energiedoeleinden gebruikt worden. Deze vrijstelling kwam tot stand in 1992, toen de heffing van kracht werd. De reden voor deze vrijstelling is volgens de Noorse regering dat eventuele op grote schaal gebruikte vervangende stoffen voor kolen en cokes niet winstgevend zouden zijn en dat de betrokken industrie aan internationale concurrentie zou zijn blootgesteld.

De pulp- en papierindustrie betaalt sinds januari 1993 een gereduceerd tarief van 0,245 NOK per liter.

⁽¹⁾ Zie het besluit van het Noorse Parlement inzake de elektriciteitsheffing in de context van de staatsbegroting voor 2002, Vedtak om forbruksavgift på elektrisk kraft, 28 november 2001, paragraaf 1, alsmede hoofdstuk 3 van de verordening inzake de accijnzen, paragraaf 3-12-1.

⁽²⁾ Zie het besluit van het Noorse Parlement inzake de elektriciteitsheffing in de context van de staatsbegroting voor 2002, Vedtak om forbruksavgift på elektrisk kraft, 28 november 2001, paragraaf 1, alsmede hoofdstuk 3 van de verordening inzake de accijnzen, paragraaf 3-12-4.

⁽³⁾ Hoofdstuk 3 van de verordening inzake accijnzen, paragraaf 3-12-5.

⁽⁴⁾ Volgens de informatie die door de Noorse regering is verstrekt is het in NOK uitgedrukte in 2002 geldende tarief sinds 1994 niet gewijzigd.

De Noorse regering heeft informatie verstrekt over inkomsten en fiscale uitgaven in het kader van de CO₂-heffing ⁽¹⁾.

Tabel 3: Inkomsten en fiscale uitgaven in verband met de CO₂-heffing in miljoen NOK ⁽¹⁾

	1999	2000	2001	2002
Inkomsten	6 904	6 567	6 600	7 018
Fiscale uitgaven	2 125	2 175	2 230	2 270

⁽¹⁾ De Noorse regering verklaarde dat de cijfers werden berekend met inachtneming van een CO₂-heffing van 0,49 NOK per liter minerale olie als benchmark.

De Autoriteit wijst erop dat op grond van de relevante wettelijke bepalingen voor de CO₂-heffing sommige vormen van gebruik van de voor de heffing in aanmerking komende producten van de heffing zijn vrijgesteld. Overeenkomstig paragraaf 3.6.3 van hoofdstuk 3 van de verordening inzake de accijnzen, komen producten die gebruikt worden als grondstof in aanmerking voor een terugbetaling van de heffing voorzover de CO₂-emissies in de lucht minder bedragen dan het koolstofgehalte van het respectieve product zou aangeven. Volgens paragraaf 3.6.4 van hoofdstuk 3 van de verordening inzake de accijnzen zijn kolen en cokes die gebruikt worden als reduceermiddelen van de heffing vrijgesteld. De vrijstelling geldt alleen voor de hoeveelheid producten die nodig is voor het reductieproces. Verder zijn kolen en cokes die gebruikt worden voor de vervaardiging van klinker in combinatie met de productie van cement en leca van de heffing vrijgesteld.

Bovendien heeft het ministerie van Douane en Accijnzen toelichtingen bij de bovengenoemde vrijstellingen doen verschijnen waarmee de achtergrond van de desbetreffende vrijstellingen verder wordt geïllustreerd ⁽²⁾.

Wat betreft het gebruik van kolen en cokes als grondstof voor industriële processen vermelden deze toelichtingen onder meer dat wanneer kolen en cokes, hetzij permanent hetzij tijdelijk, een onderdeel vormen van het eindproduct, op een wijze dat daarmee geen CO₂-emissies gepaard gaan of dat de emissies lager zijn dan indien deze normaal zouden zijn verbrand, het gebruik van kolen en cokes van de heffing is vrijgesteld. Dit is het geval indien de kolen en cokes onder meer gebruikt worden als grondstof voor de productie van grafietelektroden en elektrodemateriaal en bijvoorbeeld voor de productie van calciumcarbide.

Wat het gebruik van kolen en cokes als reductiemiddelen in industriële processen betreft vermelden de toelichtingen dat in sommige gevallen kolen en cokes een noodzakelijk onderdeel zijn van het chemisch proces, doch niet worden opgenomen als onderdeel van het eindproduct. In dergelijke gevallen is het niveau van de CO₂-emissies vergelijkbaar met de emissies van het gebruik van kolen en cokes voor energiedoeleinden. Als reden voor de vrijstelling wordt opgegeven dat er voor dat soort processen geen andere materialen beschikbaar zijn dan kolen en cokes.

De Noorse regering legde een aantal cijfers voor over de CO₂-emissies door de verschillende industrieën alsook een aantal ramingen betreffende de kosten naar aanleiding van de CO₂-heffing.

SO₂-heffing

In 1970 werd er een heffing op minerale olie ingevoerd. De Noorse regering heeft verklaard dat overeenkomstig Verordening nr. 2 van 17 september 1976 ⁽³⁾, deze heffing op aanvraag geheel of gedeeltelijk kon worden terugbetaald, indien de emissies als gevolg van het verbruik van het product lager zouden zijn dan men op grond van het gehalte aan zwavel kon verwachten. Alle gebruikers van minerale olie konden een aanvraag voor terugbetaling indienen. Volgens de Noorse regering bleek hieruit dat de SO₂-heffing in wezen berekend werd over de werkelijke zwaveldioxide-emissies.

⁽¹⁾ Wat het begrip „fiscale uitgaven” betreft, zie bovenstaande toelichting.

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

⁽³⁾ De Autoriteit wijst erop dat deze verordening niet aan haar werd voorgelegd.

Vanaf 1993 werd de heffing gebaseerd op het zwavelgehalte in de olie en ging deze omhoog naarmate het zwavelgehalte steeg. De heffingsgrondslag omvatte aardolie, gasolie, smeerolie, diesel voor auto's, andere dieselolie en stookolie alsmede iedere andere olie die gebruikt zou kunnen worden als stookolie. In 1999 werd de op het zwavelgehalte gebaseerde heffing op minerale olie omgezet in een SO₂-heffing.

Tegelijkertijd werd de grondslag van de heffing uitgebreid zodat ook kolen en cokes daaronder zouden vallen. SO₂-emissies als gevolg van het gebruik van kolen en cokes werden evenwel tegen een gereduceerd tarief belast. De verordening inzake de zwavelheffing op minerale producten van 18 december 1998 nr. 961 ⁽¹⁾ voorzag in de toepassing van een gedifferentieerde heffing afhankelijk van de verschillende categorieën kolen en cokes, gebaseerd op het vermoedelijke zwavelgehalte. Na de uitbreiding van het toepassingsgebied van de SO₂-heffing werd de terugbetalingsregeling uit hoofde van Verordening nr. 2 van 17 september 1976 (zie hierboven) uitgebreid zodat deze ook betrekking zou hebben op de nieuwe aan de heffing onderworpen producten.

De doelstelling van de heffing werd in 1999 verder uitgebreid, waardoor ook de SO₂-emissies van olieraffinaderijen eronder zouden vallen. Om een eventuele dubbele aanslag te voorkomen werd paragraaf 1, nr. 3 van Verordening nr. 961 van 18 december 1998 inzake de zwavelheffing op minerale producten ten uitvoer gelegd. In deze bepaling was vastgelegd dat indien producten die reeds aan een heffing zijn onderworpen de emissie veroorzaakten waarvoor de heffing gold, de eerstgenoemde heffing moet worden afgetrokken van de heffing die over de emissie moet worden betaald. Bijgevolg had, voor zover de olieraffinaderijen bij het raffinageproces minerale olie gebruikten, het amendement in 1999 in werkelijkheid slechts een technisch karakter. In de plaats van een indirecte heffing op de emissies via de terugbetalingsregeling kwam er een rechtstreekse emissieheffing. Olieraffinaderijen werden uitgekozen omdat het als efficiënter werd gezien de SO₂-heffing rechtstreeks te bepalen aan de hand van de emissies door de raffinaderij. Volgens de Noorse regering moet de emissieheffing voor olieraffinaderijen alleen maar als nieuwe heffing worden beschouwd voor zover de emissies betrekking hebben op bronnen waarvoor tot dusverre nog geen heffing gold. Aangezien olieraffinaderijen bij de vervaardiging van producten van minerale olie ruwe aardolie gebruiken, is er bij dit procédé als zodanig sprake van een bepaalde emissie. De ruwe aardolie wordt evenwel niet als product belast en valt dus niet onder de terugbetalingsregeling.

Volgens de cijfers welke door de Noorse regering zijn verstrekt nam het basistarief voor de SO₂-heffing op minerale olie af van 0,084 (2002) NOK per liter tot 0,070 (2002) NOK per liter in 2002. Het tarief van de SO₂-heffing voor kolen en cokes en olieraffinaderijen daalde van 3,24 (2002) NOK per kg SO₂ in 1999 tot 3,14 (2002) NOK per kg in 2002.

Per 1 januari 2002 werd de SO₂-heffing op het gebruik van kolen en cokes en voor olieraffinaderijen afgeschaft. De Noorse regering verklaarde dat er voor de industrie welke in een eerder stadium onder de SO₂-heffing viel, in het vervolg emissiecertificaten zouden worden afgegeven overeenkomstig de wet inzake de controle op de vervuiling. Volgens de Noorse regering moet de afschaffing van de heffing gezien worden tegen de achtergrond van de door de Noorse staat aangegane verplichtingen in het kader van het Protocol van Göteborg van 1999 waarbij voor de Noorse emissies van SO₂ in 2010 een plafond zal gelden van 22 000 ton. De Noorse regering verklaarde dat om die emissielimiet te kunnen halen de Noorse SO₂-emissies 7 000 ton lager zouden moeten liggen. Uit berekeningen van de Noorse Autoriteit voor de controle van de vervuiling bleek dat dit het beste zou kunnen worden gerealiseerd via de verwerkende industrie. Hiertoe werd er op 19 september 2001 tussen het ministerie voor Milieu en de Noorse Federatie van verwerkende industrieën (PIL) een intentieverklaring ondertekend namens de ondernemingen in de volgende sectoren: olieraffinaderijen, chemische/keramische materialen, cement, ferrolegeringen en aluminium.

De Noorse regering verklaarde dat op milieugebied bij de keuze van de meest effectieve manier om de doelstelling te bereiken verschillende instrumenten of maatregelen in ogenschouw moeten worden genomen, waaronder het instrument van de heffingen. In document St.prp. nr. 54 (1997-1998) werden verschillende maatregelen overwogen om de totale SO₂-emissie te verlagen waarbij uiteindelijk gekozen werd om een heffing in te voeren op het gebruik van kolen en cokes tegen een gereduceerd tarief. Uit een door de Noorse Autoriteit tot controle van de vervuiling gepubliceerde studie bleek evenwel dat met dit gereduceerd tarief slechts een geringe verlaging van de emissies zou kunnen worden bewerkstelligd. Om die reden werd de heffing afgeschaft en werden er andere maatregelen ingevoerd, zoals aangekondigd in de intentieverklaring die met de PIL werd ondertekend.

⁽¹⁾ De Autoriteit wijst erop dat deze verordening niet aan haar werd voorgelegd.

Volgens de intentieverklaring deelt de Federatie van Noorse verwerkende industrieën namens de in een aanhangsel bij de brief opgenomen lijst ⁽¹⁾ mee dat er technologieën zullen worden ontwikkeld en zuiveringsinstallaties zullen worden gebouwd waardoor de Noorse SO₂-emissie met ten minste 5 000 ton zal worden verminderd. Voorts zal de PIL concrete voorstellen doen met betrekking tot de wijze waarop een dergelijke emissieverlaging kan worden verwezenlijkt en zal deze tegelijkertijd een aantal voorstellen doen om tot een verlaging van de SO₂-emissie te komen van in totaal 7 000 ton.

In de intentieverklaring is voorts bepaald dat emissies als gevolg van afzonderlijke activiteiten door de Noorse Autoriteit voor de controle op de vervuiling (SFT) zullen worden gereguleerd aan de hand van vergunningen overeenkomstig de wet op de vervuiling in combinatie met de tenuitvoerlegging van de EG-richtlijn inzake geïntegreerde bestrijding van verontreiniging voor de bestaande industrie welke overeenkomstig de voorschriften van de richtlijn op 30 oktober 2007 in werking moet zijn getreden. Voor zover dit op grond van de wet op de vervuiling is toegestaan streven de autoriteiten op het gebied van de milieubescherming ernaar om bij het verstrekken van emissievergunningen zodanig te werk te gaan dat de industrie de mogelijkheid krijgt om aan de voorschriften inzake emissieverlaging te voldoen door samen te werken bij het nemen van gemeenschappelijke maatregelen voor het terugdringen van de betrokken emissies op die gebieden waar het volgens de industrie het meest efficiënt is. In de emissievergunningen moeten ook regels worden gegeven over de meer gedetailleerde voorwaarden voor een gezamenlijke tenuitvoerlegging, met inbegrip van het punt dat aan de voorschriften in de richtlijn inzake geïntegreerde bestrijding van verontreiniging ten aanzien van de beste beschikbare technieken ⁽²⁾ in de afzonderlijke bedrijven wordt voldaan. Bovendien moeten de emissievergunningen worden opgesteld overeenkomstig de vereisten welke gelden voor alternatieve methoden voor belastingverlichting zoals die zijn vastgelegd in de richtsnoeren voor milieubescherming van de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA.

Volgens de intentieverklaring dient de PIL voorstellen te doen voor een methode om de SO₂-emissie van afzonderlijke maatschappijen per 1 juni 2002 te berekenen/meten.

De Noorse regering verklaarde dat zij het voornemen had om overeenkomstig de wet op de vervuiling regulering het voornaamste instrument te laten zijn om de SO₂-emissies van industriële processen te verminderen totdat de uiterste termijn voor maatregelen om die emissies te verminderen zal zijn bereikt, hetgeen op zijn laatst in 2010 het geval zal zijn. De wettelijk bindende verplichtingen zullen dan worden opgenomen in de vergunningen voor de ondernemingen. Dienovereenkomstig diende de regering een voorstel in bij het Noorse parlement dat de heffing op de emissies van SO₂ als gevolg van het gebruik van kolen en cokes en door de raffinaderijen per 1 januari 2002 zou verdwijnen.

Tenslotte wordt erop gewezen dat de overeenkomst met de PIL gezien moet worden als een intentieverklaring die voor de partijen niet wettelijk bindend is. De Noorse Autoriteiten ondertekenden deze onder het voorbehoud dat deze intentieverklaring overeenstemde met de richtsnoeren inzake steun aan de milieubescherming van de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA.

Met het oog op de tenuitvoerlegging van de intentieverklaring heeft de PIL een zogenaamd „milieufonds van de verwerkende industrieën” in het leven geroepen. Dit fonds is opgezet als een onafhankelijke trust. Iedere afzonderlijke deelnemende onderneming heeft kennelijk een uitvoeringsovereenkomst met het fonds ondertekend. Het meest belangrijke element in de uitvoeringsovereenkomst is dat de ondernemingen zich ertoe verbinden om een bedrag aan het fonds te betalen dat overeenkomt met de huidige SO₂-heffing. De middelen van het fonds zullen gebruikt worden om zuiveringsinstallaties te financieren waarvan de rangorde bepaald wordt door de kosten, totdat de doelstelling van de intentieverklaring bereikt is.

Aan de hand van de cijfers welke door de Noorse regering werden verstrekt geeft de volgende tabel een overzicht van de inkomsten en fiscale uitgaven ⁽³⁾ in het kader van de SO₂-heffing.

Tabel 4: Inkomsten en uitgaven in het kader van de SO₂-heffing in miljoen NOK

	1999	2000	2001	2002
Inkomsten	344	117	140	98
Fiscale uitgaven	540	525	540	600

⁽¹⁾ De sectoren welke in het aanhangsel worden genoemd zijn: olieraffinaderijen, chemische/keramische materialen, cement, ferrolegeringen en aluminium.

⁽²⁾ Best available techniques (BAT).

⁽³⁾ Voor een toelichting op het begrip „fiscale uitgaven”, zie hierboven.

De Noorse regering verstrekke tevens informatie over de SO₂-emissies door de olieraffinaderijen en als gevolg van het gebruik van kolen en cokes alsmede een aantal ramingen betreffende de kosten naar aanleiding van de SO₂-heffing.

II. BEOORDELING

Doelstelling van het onderhavige besluit

De Autoriteit wijst erop dat het onderhavige besluit zich ertoe beperkt om te bepalen of de Noorse regering voldaan heeft aan de verplichtingen die op haar rusten als gevolg van de passende maatregelen die door de Autoriteit zijn voorgesteld en door de Noorse regering zijn aanvaard. Bijgevolg wordt met het huidige onderzoek alleen nagegaan of steunregelingen voor de periode na 1 januari 2002 op grond van artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst in combinatie met de nieuwe milieurichtsnoeren verenigbaar zijn.

Het huidige onderzoek heeft uitsluitend betrekking op steunregelingen in de vorm van vrijstellingen van de elektriciteitsheffing, afwijkingen van de SO₂-heffing alsmede de gedeeltelijke afschaffing van de SO₂-heffing. Ten aanzien van een aantal andere maatregelen welke door de Noorse regering werden medegedeeld in haar brief van 31 januari 2002 behoudt de Autoriteit zich het recht voor om deze in een later stadium te evalueren.

Overheidssteun in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst

De Noorse regering beweerde in haar brief van 15 mei 2002 dat, in tegenspraak met de standpunten welke zij in haar brief van 31 januari 2002 uiteen had gezet, sommige van de desbetreffende maatregelen beschouwd konden worden als vallende buiten de werkingssfeer van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst. De Autoriteit werd verzocht deze maatregelen tegen de achtergrond van de interpretatie door de Noorse regering van het begrip overheidssteun met betrekking tot milieuheffingen te herzien.

De Noorse regering beweerde dat uit de praktijken van de Commissie van de EG ⁽¹⁾ en de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie ⁽²⁾ volgde dat het aan iedere EER-Staat vrij staat te beslissen welke producten en welk bijzonder gebruik van bepaalde producten dient te worden belast. De Noorse regering huldigt het standpunt dat maatregelen die beperkt zijn tot één speciale productiefactor, tot een speciaal gebruik van bepaalde producten of een speciaal gedrag, in wezen algemeen zijn. Door deze maatregelen worden immers geen speciale ondernemingen of producties bevoordeeld. Wat een eventuele rechtvaardiging van de maatregelen betreft in het licht van de doelstelling die door deze wordt nagestreefd, verwijst de Noorse regering naar de jurisprudentie en het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van het communautair kader voor de heffingen op energieproducten waaruit blijkt onder welke omstandigheden een gunstige fiscale behandeling als gerechtvaardigd werd gezien vanwege de aard en de algemene opzet van het desbetreffende belastingstelsel ⁽³⁾.

⁽¹⁾ In dit verband verwees de Noorse regering met name naar de Beschikking van de Commissie van 3 april 2002 betreffende de vrijstelling voor gemengd verbruik van de Climate Change Levy (klimaatwijzigingsheffing) in het Verenigd Koninkrijk (Staatssteun nr. C 18/2001 en C 19/2001) alsmede de Beschikking van de Commissie betreffende de elektriciteitsvorming in Denemarken (Staatssteun 416/99).

⁽²⁾ In dit verband verwees de Noorse regering naar de volgende zaken: Arrest van het Europees Hof van Justitie van 2 juli 1974, Zaak 173/73, Italië t. de Commissie [1974] ECR 709, Arrest van het Europees Hof van Justitie van 2 februari 1988, gevoegde zaken 67, 68 en 70/85, van der Kooy tegen de Commissie [1988] ECR 219, Arrest van het Europees Hof van Justitie van 17 juni 1999, Zaak C-75/97, België tegen de Commissie (Maribel bis/ter) [1999] ECR I-3671 en Arrest van het Europees Hof van Justitie van 8 november 2001, Zaak C-143/99, Adria Wien Pipeline.

⁽³⁾ Naast de bovengenoemde jurisprudentie wees de Noorse regering ook op het Arrest van het Europees Hof van Justitie van 22 november 2001, Zaak C-53/00, Ferring.

Op grond van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst „(zijn) steunmaatregelen van de lidstaten van de EG, de EVA-Statens 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 werking van deze Overeenkomst voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de overeenkomstsluitende partijen ongunstig beïnvloedt”.

Staatssteun in de betekenis van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst omvat onder meer „... maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten, die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor — zonder nog subsidies in de strikte zin van het woord te zijn — van gelijke aard zijn en tot identieke gevolgen leiden...” ⁽¹⁾.

Bijgevolg vormt een stelsel in het kader waarvan overheidsdiensten aan bepaalde ondernemingen een belastingvrijstelling verlenen waardoor deze bepaalde kosten niet behoeven te betalen en op grond waarvan deze financiële voordelen worden toegekend waardoor hun concurrentiepositie wordt verbeterd, overheidssteun in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst indien de steun van invloed kan zijn op de handel tussen de verdragsluitende partijen en daardoor de concurrentie kan vervalsen.

Met artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst wordt niet als zodanig gestreefd naar de invoering van milieuheffingen, voorzover het hierbij om algemene maatregelen gaat waardoor geen bijzondere bedrijven of industrieën worden bevoordeeld ⁽²⁾. Uitzonderingen op een algemene heffing vallen echter wel onder die bepaling, indien zij gericht zijn op bepaalde firma's of industrieën, en indien die vrijstellingen niet gerechtvaardigd worden door de aard of de algemene opzet van het desbetreffende belastingstelsel ⁽³⁾.

Eerst moeten met het oog op de beoordeling van de vraag of een maatregel aan bepaalde ondernemingen of industrieën ten goede komt, zowel de wettelijke bepalingen die voor de desbetreffende belastingmaatregel gelden als de gevolgen daarvan in aanmerking worden genomen ⁽⁴⁾. Een maatregel kan derhalve een selectief karakter hebben indien in de wettelijke bepalingen de belastingvoordelen uitdrukkelijk worden beperkt tot bepaalde sectoren van de industrie. Gezien het ontbreken van bepaalde expliciete bepalingen kan de maatregel nog altijd selectief zijn indien de toepassing van bepaalde criteria die zijn neergelegd in de belastingbepalingen of de definitie van het toepassingsgebied van de desbetreffende belastingmaatregelen, ertoe leidt dat alleen sommige duidelijk identificeerbare industrieën van een gunstige fiscale behandeling kunnen profiteren.

De beoordeling van de vraag of bepaalde maatregelen uitzonderingen of afwijkingen vormen van een algemene regel of een algemeen systeem moet om te beginnen uitgaan van de structuur van een bepaalde belastingmaatregel: tegen de achtergrond van de wettelijke bepalingen die voor de desbetreffende belastingmaatregelen gelden dient te worden bepaald of er algemene regels bestaan waarop uitzonderingen mogelijk zijn ⁽⁵⁾. Er dient evenwel op te worden gewezen dat de naam die aan de betrokken maatregelen wordt gegeven, niet van doorslaggevend belang is ⁽⁶⁾. Om als afwijking te worden aangemerkt is het niet van belang of een specifieke maatregel als vrijstelling of als een beperking van het toepassingsgebied van de maatregel wordt gezien. Wat dient te worden beoordeeld is of de desbetreffende maatregel op grond van haar aard zelf een uitzondering vormt op het algemene stelsel waarin zij is ingebed ⁽⁷⁾. Deze beoordeling dient te zijn gebaseerd op de doelstellingen die door de desbetreffende maatregelen worden nagestreefd.

⁽¹⁾ Arrest van het Europees Hof van Justitie van 17 juni 1999, Zaak C-75/97, België t. de Commissie, (Maribel bis/ter) [1999] ECR I-3671, Rechtsoverweging 23.

⁽²⁾ Zie punt 17B.3.1. (1) van hoofdstuk 17B van de Richtsnoeren voor Overheidssteun van de Autoriteit betreffende de toepassing van de regelgeving voor overheidssteun op maatregelen inzake directe belastingen op ondernemingen.

⁽³⁾ Zie punt 17B.3.1. (4) van hoofdstuk 17B van de Richtsnoeren voor Overheidssteun van de Autoriteit; zie ook het Arrest van het Europees Hof van Justitie van 2 juli 1974, Zaak 173/73, Italië t. de Commissie [1974] ECR 709, Rechtsoverweging 15.

⁽⁴⁾ In dit verband dient erop worden gewezen dat artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst „... geen onderscheid maakt naar de oorzaken of doeleinden van de steunmaatregelen, doch naar hun gevolgen ziet”; „Maribel bis/ter”, Rechtsoverweging 25; zie ook het Arrest van het Europees Hof van Justitie van 29 februari 1996, Zaak C-56/93, België t. de Commissie [1996] ECR I-723, Rechtsoverweging 79.

⁽⁵⁾ Zie punt 17B.3.1. (4) van hoofdstuk 17B van de Richtsnoeren voor Overheidssteun van de Autoriteit.

⁽⁶⁾ Zie de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer van 17 september 1998, Zaak C-6/97, Italiaanse Republiek t. de Commissie [1999] ECR I-2981, Rechtsoverweging 27, voetnoot 17: „Doorslaggevend is niet de formele benaming (onthefing, vermindering, tegemoetkoming, aftrek, vrijstelling, krediet, of anderszins), maar het feit dat het gaat om een fiscale bepaling die een buitengewone situatie schept ten gunste van één of meer belastingplichtigen.”

⁽⁷⁾ Zie de conclusie van advocaat-generaal Darmon van 17 maart 1992, gevoegde zaken C-72 en 73/91 [1993] ECR I-887, Rechtsoverweging 50.

De Autoriteit wijst erop dat in de zaak *Adria Wien* het Hof van Justitie verklaard heeft, toen dit moest bepalen of overheidsregels voor steun al dan niet van toepassing zijn, „dat er alleen hoeft te worden vastgesteld of een overheidsmaatregel binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag kan begunstigen ten opzichte van andere ondernemingen die zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, gelet op de doelstelling van de betrokken maatregel” ⁽¹⁾.

In een tweede fase dient men zich ervan te vergewissen of „deze vrijstelling gerechtvaardigd is door de aard of de opzet van dit stelsel” ⁽²⁾. Wanneer men probeert vast te stellen of bepaalde fiscale maatregelen ten behoeve van het milieu zijn gerechtvaardigd, moet speciale aandacht worden gegeven aan overwegingen op het gebied van het milieubeleid die ten grondslag liggen aan de desbetreffende nationale wetgeving en dient te worden onderzocht of, indachtig aan deze overwegingen, een verschillende behandeling van de economische operatoren gerechtvaardigd is of dat ondernemingen/sectoren die van de fiscale voordelen profiteren eveneens bijdragen tot de negatieve milieueffecten die door de desbetreffende heffing moesten worden tegengegaan ⁽³⁾.

Tenslotte zou de Autoriteit er nog op willen wijzen dat het in beginsel een zaak van het desbetreffende EVA-land is om de systemen voor een milieuheffing naar eigen goeddunken uit te werken. Daartoe behoort ook de vrijheid om te beslissen welke producten en activiteiten binnen het toepassingsgebied van een specifiek milieuheffingssysteem vallen. Bij de uitoefening van de vrijheid om zelf een nationaal milieuheffingssysteem op te zetten, moet het betrokken EVA-land — om niet met de voorschriften van de EER voor overheidssteun in conflict te komen — garanderen dat de maatregelen welke ten goede komen aan bepaalde sectoren van de industrie op één lijn staan met de milieudoelstellingen die aan de betrokken belastingmaatregelen ten grondslag liggen. Het is de taak van de desbetreffende regering om informatie te verstrekken aan de hand waarvan de Autoriteit kan vaststellen of de gunstige belastingmaatregelen waartoe besloten is gezien kunnen worden als een uitvoering van de doelstellingen die inherent zijn aan het desbetreffende heffingssysteem.

Tegen deze achtergrond heeft de Autoriteit de verschillende belastingmaatregelen beoordeeld.

Elektriciteitsheffing

Volgens de Noorse regering kon vanaf 1 januari 2001 de betrokken preferentiële belastingmaatregel niet gezien worden als een vrijstelling van het heffingssysteem voor elektriciteit die voor een bepaalde sector van de economie (verwerkende industrie en de mijnbouw), maar bijvoorbeeld niet voor de dienstverlenende sector geldt. De heffing zou moeten worden gezien als een heffing die qua toepassingsgebied beperkt is en betrekking heeft op alle verbruik van elektriciteit, behalve indien die wordt aangewend voor productiedoeleinden.

De Noorse regering was van oordeel dat het feit dat er een onderscheid wordt gemaakt volgens het specifieke gebruik van de elektriciteit en niet volgens de specifieke sectoren van de economie, niet betekent dat er steun wordt verleend.

Uitgaande van de desbetreffende regels, zoals die in de bovengenoemde verordening inzake de accijnzen (hoofdstuk 3) zijn vastgelegd, huldigt de Autoriteit veeleer het standpunt dat het stelsel dat aan de elektriciteitsheffing ten grondslag ligt thans zo is opgezet dat alle elektriciteitsverbruik aan een heffing is onderworpen. Het argument van de Noorse regering dat de algemene regel die aan het huidige systeem voor de elektriciteitsheffing ten grondslag ligt, zou zijn dat alleen elektriciteit die voor andere doeleinden dan voor productieprocessen wordt gebruikt met een heffing zou worden belast, niet schijnt te worden gestaafd door de bovengenoemde regels. In deze regels wordt duidelijk gesteld dat bepaalde industrieën, welke gedefinieerd zijn onder verwijzing naar een indeling door het Noorse Centraal Bureau voor de Statistiek, van de heffing zijn vrijgesteld. Doordat het toepassingsgebied van de vrijstelling op deze wijze is gedefinieerd kunnen bepaalde sectoren van de industrie niet van de vrijstelling profiteren, hoewel niet kan worden uitgesloten dat ook in deze sectoren elektriciteit voor productieprocessen benut wordt.

Uit de desbetreffende jurisprudentie blijkt duidelijk dat vrijstellingen die gedefinieerd zijn onder verwijzing naar specifieke sectoren moeten worden beschouwd als selectieve maatregelen die in beginsel niet kunnen worden gerechtvaardigd door de aard of de logica van het desbetreffende belastingsysteem ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Arrest van het Europees Hof van Justitie van 8 november 2001, Zaak C-143/99, *Adria Wien Pipeline* [2001] ECR I-8365, Rechtsoverweging 41.

⁽²⁾ Arrest van het Europees Hof van Justitie van 2 juli 1974, Italiaanse regering t. de Commissie, Zaak 173/73 [1974] ECR 709, Rechtsoverweging 15.

⁽³⁾ Zie het arrest van het Hof van Justitie van 22 november 2001, Zaak C-53/00, *Ferring SA t. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)* [2001] ECR I-9067, Rechtsoverwegingen 17–22.

⁽⁴⁾ In het *Adria Wien*-arrest was het Europees Hof van Justitie van oordeel dat „... de toekenning van voordelen aan ondernemingen die hoofdzakelijk stoffelijke goederen produceren, niet wordt gerechtvaardigd door de aard of de opzet van het belastingsstelsel...”, Rechtsoverweging 49. Voorts was het Hof in de zaak *Maribel van mening* „dat de beperking van het voordeel van de verhoogde verminderingen tot bepaalde sectoren deze verminderingsmaatregelen een selectief karakter verleent, zodat zij voldoen aan de voorwaarde van specificiteit”, Rechtsoverweging 31.

Bovendien is de Autoriteit er niet van overtuigd dat de vrijstellingen gezien kunnen worden als de uitdrukking van het besluit van de Noorse regering om alleen op bepaalde soorten elektriciteitsverbruik een heffing toe te passen. Zoals de Noorse regering zelf heeft verklaard (zie de brief van 31 januari 2002) werden de vrijstellingen voor verschillende industrietakken ingevoerd om te voorkomen dat er aan concurrentievermogen zou worden ingeboet. De Autoriteit wijst er ook op dat de Noorse regering niet heeft verklaard hoe door een beperking van de vrijstelling in die zin dat elektriciteit die gebruikt wordt in administratieve gebouwen aan de heffing zou worden onderworpen, concreet wordt gewaarborgd dat uitsluitend elektriciteit die benut wordt voor productieprocessen van de belastingvrijstelling zou profiteren. In dit verband merkt de Autoriteit met name op dat de Noorse regering geen enkele definitie heeft gegeven van wat nu precies productieprocessen en administratieve doeleinden zijn. Verder heeft de Autoriteit bepaalde twijfels of het wel overeenkomstig de doelstellingen is die naar beweerd wordt met de elektriciteitsheffing worden nagestreefd, namelijk om het elektriciteitsverbruik terug te dringen, dat het gebruik van elektriciteit voor bepaalde doeleinden, zoals de benutting daarvan voor bepaalde productieprocessen, doch niet voor andere, daarvan wordt uitgezonderd.

Tenslotte blijkt uit de jurisprudentie dat een regionaal gedifferentieerde toepassing van fiscale maatregelen een selectieve maatregel vormt die onder artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst valt ⁽¹⁾.

Gezien het bovenstaande en op grond van de inlichtingen waarover de Autoriteit beschikt is deze tot de slotsom gekomen dat de vrijstellingen van de elektriciteitsheffing voor bepaalde industrieën en regio's, zoals neergelegd in paragraaf 3.12.4 van hoofdstuk 3 van de verordening inzake de accijnzen, een selectieve maatregel zou kunnen vormen welke schijnt af te wijken van het algemene stelsel van heffingen op het elektriciteitsverbruik.

Door deze afwijkingen krijgen de betreffende ondernemingen een financieel voordeel, aangezien hierdoor de belastingen worden verlaagd die normaal ten laste zouden komen van hun begroting. Dit voordeel wordt uit de overheidsmiddelen bekostigd aangezien de staat hierdoor een inkomstenverlies lijdt. Aan de hand van het door de Noorse autoriteiten voorgelegde cijfermateriaal werd het verlies aan belastinginkomsten als gevolg van de sectoriële en regionale vrijstellingen voor het jaar 2002 geraamd op respectievelijk 4 605 miljoen en 160 miljoen NOK ⁽²⁾. De begunstigde ondernemingen oefenen een economische activiteit uit op markten waarop handelsverkeer plaatsvindt of zou kunnen plaatsvinden tussen de Overeenkomstsluitende partijen, of waarop ondernemingen uit andere landen van de EER zich wellicht zouden willen vestigen. De vrijstellingen verstoren derhalve de mededinging of dreigen deze te verstoren en zouden de handel tussen de overeenkomstsluitende partijen kunnen beïnvloeden.

Bijgevolg kunnen de afwijkingen van de elektriciteitsheffing ten behoeve van bepaalde industrieën en regio's beschouwd worden als steun in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst.

CO₂-heffing

Uitzondering voor steenkool en cokes die gebruikt worden als grondstoffen of reductoren

De Noorse regering was van mening dat de uitzonderingen op de CO₂-heffing voor steenkool en cokes die gebruikt worden als grondstoffen of als reductoren buiten het toepassingsgebied van artikel 61 lid 1 van de EER-Overeenkomst zouden kunnen vallen.

De Noorse regering voert aan dat beide uitzonderingen gekenmerkt worden door een bijzondere toepassing van de betrokken producten en geen uitzondering/verlaging inhouden voor bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen. Deze uitzondering stond open voor alle ondernemingen die steenkool en cokes voor dit doel gebruiken. In het ene geval was de Noorse regering van mening dat de belastingvrijstelling voor bepaalde toepassingen van de producten uitsluitend als „selectief” kan worden beschouwd indien de vrijstelling niet geldt voor bepaalde ondernemingen, hoewel ook zij de betrokken producten gebruiken voor de in de vrijstellingsclausule beschreven doeleinden.

In het andere geval stelde de Noorse regering dat tenminste de uitzondering voor het gebruik van steenkool en cokes als grondstoffen gerechtvaardigd kan worden door het principe waarop de maatregel is gebaseerd.

⁽¹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van de EVA van 20 juli 1999 inzake de Noorse regionaal gedifferentieerde socialezekerheidsbijdragen, Zaak E-6/98, *The Government of Norway v. EFTA Surveillance Authority* [1999] Report of the EFTA Court, p. 74.

⁽²⁾ Volgens de Noorse regering zijn deze cijfers afkomstig uit Budsjettnstilling S. nr. 1 (2001-2002).

De Noorse regering beweert dat het doel van de CO₂-heffing is de CO₂-emissies te verminderen. De heffing werd geheven op producten van minerale oliën die worden gebruikt voor het opwekken van energie. Voorzover bepaalde toepassingen van de producten van minerale oliën, afgezien van het gebruik als brandstof, niet leiden tot CO₂-emissies, kunnen de vrijstellingen/terugbetalingen gerechtvaardigd worden doordat zij in overeenstemming zijn met de betrokken maatregel.

In dit verband verklaarde de Noorse regering dat de verwerking van steenkool en cokes tot een eindproduct geen of nauwelijks CO₂-emissies teweegbracht. Als reden noemen zij de „lage” temperatuur (4 500°C) of het gebrek aan zuurstof bij deze bewerking. Aangezien de belasting gericht is op de emissie van CO₂, was de uitzondering voor het gebruik van steenkool en cokes als grondstoffen, volgens de Noorse regering, gerechtvaardigd door het daadwerkelijk nagestreefde doel.

Volgens de Noorse regering werd een heffing ingevoerd op steenkool en cokes deels om het gebruik van deze producten voor het opwekken van energie te verminderen en deels om het risico te vermijden dat zou worden overgeschakeld van minerale oliën waar reeds een heffing op werd geheven, op steenkool en cokes waarvoor geen heffing gold. Op basis van deze doelstellingen acht de Noorse regering de uitzondering voor het gebruik van steenkool en cokes als grondstoffen en reductoren die niet gebruikt worden voor het opwekken van energie, gerechtvaardigd. Voorts voerde de Noorse regering aan dat bij gebrek aan alternatieve producten die gebruikt kunnen worden voor dit bijzondere doel beide uitzonderingen ook om die reden gerechtvaardigd zijn.

De Autoriteit merkte op dat de terugbetalingsmogelijkheid voor steenkool en cokes die gebruikt worden als grondstoffen evenals de vrijstellingen voor steenkool en cokes die gebruikt worden als reductoren niet gedefinieerd zijn ten opzichte van een specifieke sector van de industrie. Blijkbaar worden steenkool en cokes alleen in bepaalde industrieën voor de aangegeven doelen gebruikt. Daarom lijkt het erop dat de tot deze doelen beperkte vrijstellingen alleen aan die industrieën ten goede komen. Bovendien merkt de Autoriteit op dat de Noorse regering zelf schijnt te vinden dat deze vrijstellingen gericht zijn op specifieke industrieën die carbides, ferrolegeringen en primair aluminium en magnesium produceren en verklaart dat deze industrieën niet levensvatbaar zouden zijn zonder de vrijstelling ⁽¹⁾.

In dit stadium sluit de Autoriteit niet uit dat bepaalde vrijstellingen/verlagingen gerechtvaardigd blijken indien kan worden aangetoond dat bepaalde toepassingen van het bewuste belastbare product niet bijdragen tot de negatieve milieu-effecten waar de betrokken heffing voor bedoeld is.

De Autoriteit merkt evenwel op dat de Noorse regering geen controleerbare informatie heeft verstrekt over CO₂-emissies die ontstaan door het gebruik van steenkool en cokes als grondstoffen in de diverse industrieën waarvoor de vrijstelling geldt. Verder heeft de Noorse regering niet uitgelegd hoe het terugbetalingsmechanisme uit hoofde van § 3.6.3 (1) van hoofdstuk 3 van de Verordening inzake accijnzen in de praktijk wordt toegepast. Daarom kon de Autoriteit niet verifiëren of de vrijstelling op zodanige wijze wordt toegepast dat zij beperkt blijft tot procédés die geen CO₂-emissies teweegbrengen.

Wat de vrijstellingen van de CO₂-heffing voor steenkool en cokes betreft, wanneer zij gebruikt worden als reductoren (§ 3.6.4 van hoofdstuk 3 van de verordening inzake accijnzen), merkt de Autoriteit op dat volgens de door het Directoraat Belastingen en Accijnzen verstrekte toelichting het gebruik van steenkool en cokes als noodzakelijk onderdeel van het chemische procédé leidt tot de emissie van CO₂ op een vergelijkbaar niveau als de emissies bij gebruik van steenkool en cokes voor de opwekking van energie. Bijgevolg lijkt de vrijstelling in strijd te zijn met de bedoeling van de CO₂-belasting, namelijk het belasten van producten die CO₂-emissies veroorzaken. Volgens de Noorse regering was de reden voor de vrijstelling dat voor dergelijke procédés geen alternatieven bestonden voor steenkool en cokes.

In dit verband merkt de Autoriteit op dat de Noorse regering geen verdere informatie heeft verstrekt aan de hand waarvan de Autoriteit kan verifiëren of deze industrieën waarvoor de vrijstelling geldt inderdaad niet kunnen beschikken over andere materialen voor het betrokken industriële procédé. Voorts heeft de Noorse regering niet uitgelegd waarom in dergelijke omstandigheden de CO₂-heffingen niet moeten worden opgelegd.

Uit de milieurichtsnoeren blijkt dat bij het beoordelen of steunmaatregelen verenigbaar zijn met de voorschriften inzake overheidssteun van de EER de basisbeginselen van het milieubeleid in aanmerking moeten worden genomen. Het basisbeginsel waarnaar wordt verwezen in de richtsnoeren is het principe „de vervuiler betaalt”. Volgens dat principe en overeenkomstig punt 19 van de richtsnoeren mag, „... steunverlening niet langer de veronachtzaming van de werkelijke kosten [] compenseren. Teneinde op lange termijn rekening te houden met milieueisen is een correcte prijsstelling noodzakelijk en moeten de milieubeschermingskosten volledig in de kostprijs worden verwerkt.”.

⁽¹⁾ De Autoriteit neemt tevens nota van het document van de Noorse regering over het beleid inzake klimaatverandering, waar in tabel 2 wordt verwezen naar sectoren die zijn vrijgesteld van belasting: steenkool en cokes voor de verwerkende industrie (ferrolegeringen, carbides en de aluminiumindustrie) (hier onderstreept).

In het licht van de voorgaande overwegingen twijfelt de Autoriteit of de terugbetaling van de CO₂-heffing voor steenkool en cokes die gebruikt worden als grondstoffen en de vrijstelling voor steenkool en cokes die gebruikt worden als reductoren gerechtvaardigd kunnen zijn door de aard en opzet van het betrokken belastingstelsel. Bovendien merkt de Autoriteit op dat de Noorse regering in haar brief van 31 januari 2002 verklaart dat de industrieën waarvoor de vrijstellingen gelden energie-intensief zijn, blootstaan aan internationale concurrentie en niet levensvatbaar zouden zijn zonder de vrijstellingen. Dit lijkt er op te duiden dat de werkelijke reden voor de vrijstellingen niet inherent is aan het betrokken belastingstelsel.

Vrijstelling voor het gebruik van steenkool en cokes voor de opwekking van energie bij de vervaardiging van cement en leca

Volgens de Noorse regering was de reden voor de vrijstelling van steenkool en cokes als energiebron bij de vervaardiging van cement en leca deels dat vervanging op grote schaal van steenkool en cokes onvoordelig zou zijn en deels dat de industrie te maken had met internationale concurrentie. Dit zou erop kunnen duiden, aldus de Noorse regering, dat de hoeveelheid energie die vereist is afhangt van het procédé en dat alleen vervanging en niet vermindering van de gebruikte hoeveelheid cokes, mogelijk zou zijn. Voorzover dit het geval was voerde de Noorse regering aan, zou uit het besluit van de EG-Commissie voortvloeien dat in dit geval rekening moest worden gehouden met de beperkte mogelijkheid die een producent heeft om het type en de hoeveelheid voor de productie vereiste energie te veranderen. De Noorse regering erkende evenwel dat de vrijstelling voor de vervaardiging van cement en leca verdere evaluatie kon vereisen. Daarom heeft de Noorse regering de Autoriteit medegedeeld dat deze vrijstelling meer gedetailleerd geëvalueerd zou worden in het kader van de Rijksbegroting voor 2003.

De Autoriteit merkte op dat deze vrijstelling beperkt is tot een specifieke sector van de industrie en ook in strijd is met de algemene regel die is ingesteld in het kader van het CO₂-heffingstelsel volgens welke alle toepassingen van steenkool en cokes als energiebron belast moeten worden. Dit betekent dat het gaat om een bedrijfstakgebonden maatregel bestand die in principe niet gerechtvaardigd kan worden door de aard of opzet van het bewuste heffingstelsel ⁽¹⁾. In dit verband wijst de Autoriteit erop dat de Noorse regering niet heeft aangetoond dat alleen voor de cementindustrie een speciale behandeling vereist was in verband met de beweerde problemen omdat geen substituu-producten voor steenkool en cokes gebruikt konden worden. Indien voorts mocht blijken, zoals hierboven is uiteengezet ⁽²⁾, dat er geen alternatieve producten gebruikt kunnen worden in de cementindustrie, vormt dit op zich geen rechtvaardiging voor een uitzondering op de regel voorzover een dergelijke uitzondering in strijd is met de daadwerkelijk nagestreefde milieudoelstellingen.

De Autoriteit concludeert dat de Noorse regering onvoldoende informatie heeft verstrekt waaruit blijkt dat de betrokken vrijstellingen gerechtvaardigd zijn door de aard en de algemene opzet van het CO₂-heffingstelsel.

De Autoriteit is zich bewust van de Beschikking van de Commissie van de EG betreffende de vrijstelling voor gemengd gebruik in het Verenigd Koninkrijk ⁽³⁾ en van het voorstel van de Commissie van de EG voor een nieuw kader voor de belasting van energieproducten binnen de Europese Unie ⁽⁴⁾. De Autoriteit sluit niet uit dat de overwegingen die de grondslag vormen voor de evaluatie van de EG-Commissie relevant kunnen zijn voor de vrijstellingen van de CO₂-heffing op steenkool en cokes bij gebruik als grondstoffen of reductoren. De Autoriteit wil er evenwel op wijzen dat de doelstellingen die ten grondslag liggen aan het voorstel van de EG-Commissie over de belasting van energieproducten, en die volgens de EG-Commissie bepaalde vrijstellingen van de betrokken belasting rechtvaardigden, niet noodzakelijkerwijs dezelfde zijn als in het geval van het Noorse belastingstelsel. Dit punt zal evenwel in de loop van de officiële onderzoekprocedure worden beoordeeld.

⁽¹⁾ In het *Adria Wien*-arrest, stelt het Europese Hof van Justitie „... wordt de toekenning van voordelen aan ondernemingen die hoofdzakelijk stoffelijke goederen produceren, niet gerechtvaardigd door de aard of de opzet van het belastingstelsel ...”, §. 49. Verder stelde het Hof in de zaak *Maribel* „dat de beperking van het voordeel van de verhoogde vermindering tot bepaalde sectoren deze verminderingsmaatregelen een selectief karakter verleent, zodat zij voldoen aan de voorwaarde van specificiteit.” de paragrafen 28 tot en met 31.

⁽²⁾ Zie hierboven, bij de verwijzing naar de vereiste verwerking van de milieubeschermingskosten in de kostprijs, als bepaald in punt 19 van de milieurichtlijn.

⁽³⁾ Beschikking van de Commissie van 3 april 2002 betreffende de vrijstelling voor gemengd gebruik die het VK voornemens is ten uitvoer te leggen ingevolge de klimaatwijzigingsheffing (Climate Change Levy) (Steuurmaatregelen van de staten C 18/2001 en C 19/2001).

⁽⁴⁾ COM (1997) 30 def., PB 1997 C 139/14.

Verlaagd percentage voor papier en pulp

Met betrekking tot het verlaagde percentage voor de papier- en pulpindustrie merkt de Autoriteit tenslotte op dat het hier om een bedrijfstakgebonden verlaging gaat. De Noorse regering heeft geen argumenten verstrekt die een dergelijke uitzondering zouden hebben gerechtvaardigd op grond van de aard of de algemene opzet van het CO₂-heffingstelsel.

Conclusies

De uitzonderingen uit hoofde van de paragrafen 3.6.3 en 3.6.4 van hoofdstuk drie van de verordening over accijnzen, alsmede het verlaagde percentage voor de papier- en pulpindustrie geven een financieel voordeel aan de ondernemingen waarvoor de vrijstellingen gelden. Dit betekent dat ondernemingen die de minerale producten gebruiken op de bovenvermelde wijze, zijn vrijgesteld van lasten die normaal op hun begroting zouden staan, wat hen tegenover andere firma's bevoordeelt. Zij krijgen dit voordeel uit staatsmiddelen aangezien de staat aan inkomsten inboet. Volgens de door de Noorse regering verstrekte informatie kosten de vrijstellingen de belastingen naar schatting 2 270 miljoen NOK. De begunstigde firma's oefenen een economische activiteit uit op markten waar handel bestaat of zou kunnen bestaan tussen de contractsluitende partijen of waar ondernemingen uit andere EER-staten zich misschien willen vestigen. Het zijn dus vrijstellingen die de concurrentie vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de contractsluitende partijen nadelig kunnen beïnvloeden.

Bijgevolg koestert de Autoriteit op grond van de door de Noorse regering verstrekte informatie twijfel of de vrijstellingen van de CO₂-heffing en de verlaagde percentages van die heffing inderdaad steun vormen, zoals de Noorse regering aanvoert, als bedoeld in artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst.

SO₂-heffing

De Noorse regering voerde aan dat de heffing op olieraffinaderijen, voor zover het om een „nieuwe” heffing ging, selectief was omdat de heffing alleen wordt toegepast op olieraffinaderijen. Om beschouwd te worden als een „nieuwe” heffing moest de emissieheffing een andere bron hebben dan minerale oliën, steenkool en cokes, dus een bron waarop eerder geen belasting werd geheven (bijvoorbeeld ruwe olie). Voorzover dit het geval was, was de Noorse regering van mening dat de opheffing in 2002 van de selectieve belastingmaatregel niet als selectief kon worden beschouwd in die zin dat de maatregel „steun” als bedoeld in artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst vormde.

De Noorse regering stelde dat de opheffing van de heffing op steenkool en cokes mogelijkwerijs buiten het toepassingsgebied van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst zou vallen.

Volgens de Noorse regering is een maatregel selectief indien het een vrijstelling/verlaging van een algemene belastingregeling betreft die gericht is op een specifieke sector van de economie of een specifieke regio. Een belastingstelsel dat bijvoorbeeld sommige producten of een bepaald gedrag belast die zich onderscheiden van andere, is niet selectief. Dat betekent dat de opheffing van de SO₂-heffing op het gebruik van steenkool en cokes, volgens de Noorse regering niet beschouwd kan worden als steun, als bedoeld in artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst.

De Autoriteit heeft onderzocht of het besluit om steenkool en cokes en emissies van olieraffinaderijen uit te sluiten ertoe leidt dat de productie van bepaalde goederen of bepaalde ondernemingen wordt bevoordeeld ten opzichte van andere ondernemingen die in het licht van het door de betrokken maatregel nagestreefde doel wettelijk en feitelijk in een vergelijkbare situatie verkeren.

Om te beginnen merkt de Autoriteit op dat de opheffing van de SO₂-heffing op steenkool en cokes de toepassing van de heffing beperkt zonder evenwel onderscheid te maken tussen diverse categorieën ondernemingen of sectoren. Het toepassingsgebied van de SO₂-heffing wordt bepaald door de uitsluiting van een specifiek product namelijk het gebruik van steenkool en cokes. De opheffing van de SO₂-heffing op steenkool en cokes komt in principe ten goede aan alle ondernemingen in Noorwegen die steenkool en cokes gebruiken. Er zijn echter aanwijzingen dat de opheffing gericht is op specifieke sectoren van de industrie. Op basis van informatie waarover de Autoriteit beschikt, lijkt het erop dat de uitbreiding van het toepassingsgebied in 1999, evenals de beperking van het toepassingsgebied in 2002, betrekking hadden op circa 30 ondernemingen in de volgende sectoren: olieraffinaderijen, de productie van cement en leca, carbide, aluminium en ferrolegeringen ⁽¹⁾. Wat de afschaffing van de SO₂-heffing voor olieraffinaderijen betreft, is de Autoriteit van mening dat deze beperking van het toepassingsgebied van de SO₂-heffing bedrijfstakgebonden is. Verder merkt de Autoriteit op dat deze industrieën vallen onder de beginselverklaring die de Noorse regering en de PIL hebben ondertekend. Wegens het verband tussen de afschaffing van de heffing en de verklaring, kan de afschaffing van de SO₂-heffing beschouwd worden als gericht op de industrieën die onder de verklaring vallen.

⁽¹⁾ Deze informatie is ontleend aan het document van de regering over groene belastingen, St.prp. nr. 54 (1997-98), hoofdstuk 6, punt 6.2.5.

Met het oog op het algemene doel de SO₂-emissies te verlagen, lijkt het redelijk dat een belastingstelsel dat gericht is op SO₂-emissies, betrekking heeft op het grootste deel van die emissies; aan de andere kant zou een beperking van het toepassingsgebied van het belastingstelsel die ertoe zou leiden dat slechts een klein gedeelte van de ondernemingen die SO₂ uitstoten, wordt onderworpen aan de heffing, op het eerste gezicht in strijd zijn met de door de Noorse regering gedefinieerde doelstellingen.

In dit verband merkt de autoriteit echter op dat volgens de informatie waarover zij beschikt, vóór de uitbreiding van het toepassingsgebied van de SO₂-heffing slechts circa 20 % van de SO₂-emissies onderworpen was aan de heffing. ⁽¹⁾ Na de uitbreiding van het toepassingsgebied gold de heffing voor circa 80 % van de SO₂-emissies ⁽²⁾.

De afschaffing leidt tot een situatie waarin niet alle industrieën die SO₂-emissies veroorzaken daadwerkelijk voor die emissies betalen in de vorm van de SO₂-heffing. Rekening houdend met de door de SO₂-heffing nagestreefde doelstellingen kan de Autoriteit bijgevolg niet uitsluiten dat de afschaffing van de SO₂-heffing leidt tot verschillende fiscale behandeling van industrieën die in milieu-opzicht in een vergelijkbare situatie verkeren.

Voorts kan de Autoriteit, bij gebrek aan meer gedetailleerde gegevens, niet uitsluiten dat de afschaffing van de heffing op het gebruik van steenkool en cokes als brandstof bepaalde ondernemingen zal bevoordelen boven ondernemingen in de verwerkende industrie die minerale oliën als brandstof gebruiken. Er kan bijgevolg scheeftrekking van de concurrentie plaatsvinden binnen de diverse sectoren van de industrie, afhankelijk van de mate waarin zij gebruikmaken van belaste en niet belaste producten ⁽³⁾.

In het licht van de bovenvermelde overwegingen en op basis van de informatie waarover zij beschikt, concludeert de Autoriteit dat de afschaffing van de SO₂-heffing op steenkool en cokes en op olieraffinaderijen een financieel voordeel geeft aan ondernemingen in bepaalde sectoren en bijgevolg een vergelijkbare uitwerking heeft als een belastingvrijstelling. In feite heeft de Noorse regering afgezien van haar recht op het innen van belasting van ondernemingen in deze sectoren en hen op die manier een economisch voordeel bezorgd.

Dat voordeel werd dus bekostigd uit staatsmiddelen. Volgens informatie waarover de Autoriteit beschikt ⁽⁴⁾, zou de heffing, uitgaande van het huidige percentage van 3,09 NOK per kg, jaarlijkse inkomsten hebben opgeleverd van circa 40–50 miljoen NOK. Uit de door de Noorse regering verstrekte cijfers over de kosten van de vrijstellingen van de SO₂-heffing blijkt dat, de derving aan belastinginkomsten in de periode van 2001 tot en met 2002 naar verwachting met 60 miljoen NOK zal verminderen.

De begunstigde firma's oefenen een economische activiteit uit op markten waar handel tussen de contractsluitende partijen plaatsvindt of zou kunnen plaatsvinden of waar firma's uit andere EER-staten zich misschien willen vestigen. Bijgevolg vervalsen de vrijstellingen de concurrentie of dreigen zij deze te vervalsen en kunnen zij het handelsverkeer tussen de contractsluitende partijen nadelig beïnvloeden.

Om die redenen en op basis van de informatie waarover zij beschikt, is de Autoriteit van mening dat de afschaffing van de SO₂-heffing beschouwd kan worden als steun als bedoeld in artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst.

Kwalificatie als „nieuwe steunmaatregel” met ingang van 1 januari 2002

Door haar aanvaarding van de door de Autoriteit voorgestelde passende maatregelen (zie brief van de Noorse regering van 6 juli 2001), was de Noorse regering wettelijk verplicht de bestaande steunregelingen vóór 1 januari 2002 aan te passen aan de in de milieurielichtensnoeren vastgestelde eisen ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Zie document van de regering over groene heffingen, St.prp. nr. 54 (1997-98), Hoofdstuk 6, punt 6.2.5.

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

⁽³⁾ Blijkbaar kunnen deze producten, voorzover zij worden gebruikt als verwarmingsbrandstof, door andere producten worden vervangen; zie Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten: „het is duidelijk dat al deze producten, voorzover zij worden gebruikt als verwarmingsbrandstof, rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen worden vervangen door andere producten en bijgevolg alle binnen dezelfde belastingregeling moeten vallen.”

⁽⁴⁾ PIL News van 18 december 2001, „Norwegian Process Industry takes responsibility for reduced SO₂-emissions”.

⁽⁵⁾ Uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie blijkt dat passende maatregelen die door de betrokken staten zijn goedgekeurd, bindend zijn; zie arrest van het Europese Hof van Justitie van 24 maart 1993, Zaak C-313/90, Comité International de la Rayonne et des Fibres Synthétiques en anderen t. Commissie [1993] Jurispr., blz. I-1125.

De Autoriteit wil erop wijzen dat, indien de Noorse regering niet had medegedeeld met de passende maatregelen in te stemmen, zij een officiële onderzoekprocedure had moeten instellen tegen alle in Noorwegen bestaande steunregelingen indien er twijfel had bestaan of de steunregelingen overeenstemden met de nieuwe milieurichtsnoeren ⁽¹⁾. Voorzover bepaalde maatregelen onverenigbaar zouden zijn gebleken met de in de nieuwe milieurichtsnoeren vastgestelde eisen, zou de Autoriteit de Noorse regering hebben verzocht de nodige maatregelen te nemen om de naleving van de richtsnoeren te garanderen of anderszins de betrokken steunmaatregelen op te heffen. Dat de Noorse regering de passende maatregelen heeft aanvaard maar niet de nodige maatregelen heeft genomen om te voldoen aan de daaruit voortvloeiende verplichtingen, mag er niet toe leiden dat de Noorse regering de wettelijke gevolgen van haar aanvaarding ontloopt.

Door haar aanvaarding van de passende maatregelen, heeft de Noorse regering verplichtingen op zich genomen die inhouden dat elke steunregeling die niet overeenstemt met de eisen die zijn vastgesteld in de nieuwe milieurichtsnoeren met ingang van 1 januari 2002 moet worden opgeheven. Door haar aanvaarding heeft de Noorse regering verplichtingen aanvaard waar zij niet unilateraal van kan afwijken.

De Autoriteit neemt nota van het verzoek van de Noorse regering haar, in het licht van de bevindingen van de werkgroep die per 1 juli 2002 een voorlopig rapport moest inleveren, extra tijd te geven om te voldoen aan de in de milieurichtsnoeren vastgestelde eisen.

De Autoriteit merkt op niet officieel te zijn ingelicht over de conclusies van het voorlopig rapport en ook van de Noorse regering niet te hebben vernomen welke maatregelen zij van plan is te nemen naar aanleiding van de bevindingen van het rapport. De Autoriteit wijst erop dat de Noorse regering, meer dan veertien maanden na de inwerkingtreding van de nieuwe milieurichtsnoeren, nog altijd geen concrete voorstellen heeft gedaan over de manier waarop zij de bestaande steunregelingen zal wijzigen om te voldoen aan de eisen die zijn vastgesteld in de nieuwe milieurichtsnoeren. Zonder dergelijke concrete voorstellen of verplichtingen, kan de Autoriteit niet nagaan of de bestaande steunregelingen, ook al is het dan op een latere datum dan oorspronkelijk was gepland, werkelijk overeenstemmen met de nieuwe milieurichtsnoeren.

De Noorse regering heeft geen informatie verstrekt waarmee zij kon aantonen dat de goedkeuring van de passende maatregelen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan de eisen van de nieuwe milieurichtsnoeren meer tijd zou vergen dan is voorzien in het kader van de passende maatregelen. Bovendien heeft de Noorse regering niet aangevoerd dat het niet mogelijk zou zijn maatregelen goed te keuren waardoor eventuele onverenigbare steunmaatregelen met terugwerkende kracht bijvoorbeeld met ingang van 1 januari 2002 zouden kunnen worden opgeheven.

Gezien de voorgaande overwegingen is de Autoriteit van mening dat de Noorse regering geen argumenten heeft gegeven ter rechtvaardiging van verlenging van de termijn waarbinnen aan de eisen moet worden voldaan.

De Autoriteit vindt bijgevolg dat elke steunregeling die na 1 januari 2002 van toepassing is en die onverenigbaar blijkt met de in de nieuwe milieurichtsnoeren vastgestelde eisen, beschouwd moet worden als „nieuwe steunmaatregel” ⁽²⁾.

De Autoriteit herinnert de Noorse regering eraan dat overeenkomstig punt 6. 2. 3. van hoofdstuk 6 van de richtsnoeren inzake overheidssteun van de Autoriteit, onwettige steun van de ontvangers kan worden teruggevorderd indien de Autoriteit de compensatieregeling onverenigbaar acht met de EER-Overeenkomst.

Verenigbaarheid van steunmaatregelen

Beoordeling van de steunmaatregel krachtens artikel 61 lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst in combinatie met hoofdstuk 15 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun ten behoeve van het milieu

In punt 42 van de milieurichtsnoeren is bepaald: „Bij de invoering van belastingen op bepaalde activiteiten uit milieuoverwegingen kunnen de EVA-Statens het noodzakelijk achten bepaalde ondernemingen tijdelijk vrijstelling te verlenen, met name wegens het ontbreken van harmonisatie op Europees niveau of in verband met tijdelijke risico's van verlies van internationaal concurrentievermogen van bepaalde ondernemingen”.

⁽¹⁾ Zie punt 7.4.3. (2) van hoofdstuk 7 in combinatie met hoofdstuk 5 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun, en met name punt 5.2 (1).

⁽²⁾ Zie het arrest van het Europees Hof van Justitie van 24 maart 1993, Zaak C-313/90, CIRFS t. Commissie [1993] Jurispr. I-1125, § 35; zie tevens het besluit van de Europese Commissie om de officiële onderzoekprocedure in te stellen ten aanzien van steunmaatregel C 37/2000 (ex NN 60/2000, ex E 19/94, E 13/91 en N 204/86) - maatregel voor financiële en fiscale steun in de vrijhandelszone van Madeira, Portugal, bekendgemaakt in PB C 301/2000, en de beschikking van de Commissie van de EG om passende maatregelen te nemen inzake steunmaatregel E 10/2000 met betrekking tot de „Gewährträgerhaftung und Anstaltslast” in Duitsland, brief aan Duitsland van 27 maart 2002.

Volgens de richtsnoeren vormen dergelijke vrijstellingen exploitatiesteun maar kan de nadelige uitwerking van een dergelijke steunmaatregel teniet worden gedaan door het positieve effect van heffingen. Dit houdt in dat de Autoriteit, wanneer dergelijke vrijstellingen noodzakelijk zijn om de goedkeuring of verdere toepassing van heffingen die voor alle producten gelden te garanderen, ervan uitgaat dat zij aanvaardbaar zijn mits wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden en de maatregelen beperkt zijn in de tijd. Zij mogen tien jaar duren indien is voldaan aan de voorwaarden.

In punt 43 van de milieurichtsnoeren staat: „[Indien] de belasting niet overeenkomt met een belasting die in de Europese Gemeenschap wordt geheven op grond van een communautair besluit, kunnen de betrokken ondernemingen moeite hebben om zich snel aan de nieuwe belastingdruk aan te passen. In deze omstandigheden kan een tijdelijke vrijstelling voor bepaalde ondernemingen gerechtvaardigd zijn om een aanpassing aan de nieuwe fiscale situatie mogelijk te maken”.

In het volgende gedeelte bepalen de richtsnoeren de specifieke eisen waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor de vrijstellingen gedurende tien jaar (zie punt 46 van de richtsnoeren). Bepalend is ook of de belasting overeenkomt met een belasting die in de Europese Gemeenschap wordt geheven op grond van een communautair besluit.

De Autoriteit wijst erop dat vrijstellingen in principe slechts uit hoofde van de milieurichtsnoeren kunnen worden goedgekeurd als zij betrekking hebben op „nieuwe milieuheffingen”. Dit betekent aan de ene kant dat het moet gaan om een „milieuheffing” als gedefinieerd in punt 7 van de richtsnoeren. Dat houdt in dat de betrokken EVA-staat het verwachte milieueffect van de heffing moet aantonen. Bovendien moeten de betrokken vrijstellingen gelden voor een nieuw ingevoerde heffing. Voor „bestaande heffingen” zou de EVA-staat moeten aantonen dat aan de in punt 46.2 of in punt 47 van de milieurichtsnoeren vermelde voorwaarden is voldaan.

In het algemeen kan in gevallen waarin geen fiscale harmonisatie op communautair niveau heeft plaatsgevonden, een vrijstelling voor tien jaar gerechtvaardigd zijn wanneer aan deze vrijstelling de voorwaarde wordt verbonden dat er overeenkomsten worden gesloten tussen de betrokken EVA-staat en de begunstigde ondernemingen, waarbij de ondernemingen zich ertoe verbinden de milieudoelstellingen te verwezenlijken tijdens de geldigheidsduur van de vrijstelling, of wanneer aan de vrijstellingen voorwaarden zijn verbonden met vergelijkbare werking (zie punt 46.1, onder a)). In punt 46.1, onder a) worden verdere criteria gegeven waaraan moet worden voldaan opdat de overeenkomst/verplichting gerechtvaardigd is. De Autoriteit moet de inhoud van de overeenkomsten beoordelen. De EVA-staten moeten strikt toezien op de naleving van de verbintenissen die de ondernemingen of verenigingen van ondernemingen zijn aangegaan. De tussen een EVA-staat en de ondernemingen gesloten overeenkomsten moeten voorzien in sancties bij niet-naleving van de verbintenissen.

Indien dergelijke overeenkomsten ontbreken, kunnen uitzonderingen op de betrokken heffing worden toegestaan indien de in aanmerking komende ondernemingen een aanzienlijk deel van de nationale heffing betalen (zie punt 46.1, onder b), tweede alternatief). Wanneer de verlaging evenwel betrekking heeft op een belasting die overeenkomt met een belasting waarvoor op communautair niveau harmonisatie heeft plaatsgevonden, moet het bedrag dat na de verlaging daadwerkelijk door de ondernemingen wordt betaald, hoger zijn dan het communautaire minimum, zodat de ondernemingen worden aangespoord meer te doen aan milieubescherming (zie punt 46.1, onder b), eerste alternatief).

Tenslotte moet de betrokken EVA-staat aantonen dat de betrokken fiscale maatregel in belangrijke mate bijdraagt tot de bescherming van het milieu en dat de vrijstellingen de algemene doelstellingen niet ondermijnen. (Zie punt 45 van de richtsnoeren).

Elektriciteitsheffing

Om te beginnen neemt de Autoriteit nota van het feit dat, volgens de Noorse regering een werkgroep is opgericht om de gevolgen te onderzoeken van de nieuwe milieurichtsnoeren voor de elektriciteitsheffing in Noorwegen. Aan deze werkgroep is verzocht per 1 juli 2002 een voorlopig rapport uit te brengen. Door de werkgroep behandelde maatregelen zouden door de Noorse regering worden beoordeeld in het kader van de staatsbegroting voor 2003. De Noorse regering heeft geen verdere informatie of rechtvaardiging gegeven ten aanzien van de vrijstellingen van de elektriciteitsheffing en de verenigbaarheid daarvan met de milieurichtsnoeren.

De Autoriteit merkt op dat er momenteel geen geharmoniseerde elektriciteitsheffing op communautair niveau bestaat. Niettemin hebben een aantal EG lidstaten heffingen ingevoerd op het elektriciteitsverbruik. Deze heffingen verschillen sterk ten aanzien van de toegepaste percentages en de heffingsstructuur, alsmede van de mechanismen voor vrijstelling en terugbetaling. Deze verschillen maken een vergelijking tussen de stelsels voor elektriciteitsheffing in EG lidstaten met het Noorse stelsel moeilijk. De Autoriteit neemt nota van de door de Noorse regering verstrekte informatie over de verwachte kostenstijging die voortvloeit uit intrekking van de belastingvrijstellingen. Uit deze cijfers kan worden afgeleid dat, tenminste voor sommige industrieën, de kosten in verband met de elektriciteitsheffing gecompenseerd moeten worden. Tegen die achtergrond kunnen vrijstellingen van het Noorse stelsel voor elektriciteitsheffingen voor bepaalde industrieën gerechtvaardigd zijn om het verlies van het concurrentievermogen te compenseren.

Om echter een evenwicht tot stand te brengen tussen milieuoverwegingen en de handhaving van het concurrentievermogen van bepaalde industrieën, moeten de bewuste vrijstellingen voldoen aan de eisen die zijn vastgesteld in de nieuwe milieurichtsnoeren.

Op basis van de schaarse informatie die de Noorse regering heeft verstrekt over de rechtvaardiging van de bedrijfstakinggebonden uitzonderingen op de elektriciteitsheffing in het kader van de nieuwe milieurichtsnoeren wenst de Autoriteit de volgende opmerkingen te maken:

In de eerste plaats merkt de Autoriteit op dat de elektriciteitsheffing is ingevoerd in 1971 en bijgevolg beschouwd moet worden als „bestaande heffing”. Op basis van de door de Noorse regering verstrekte informatie lijkt het erop dat diverse vrijstellingen van de heffing zijn goedgekeurd nadat de heffing was ingevoerd. De Noorse regering heeft niet uitgelegd hoe het mogelijk is dat de in punt 46.1 van de milieurichtsnoeren vermelde vrijstellingsmogelijkheid wordt toegepast op bestaande belastingmaatregelen. De Autoriteit merkt met name op dat in 1993, 1994 en 1997, toen aanvullende vrijstellingen zijn ingevoerd, het heffingspercentage niet aanzienlijk was verhoogd. Over de in 1993 en mogelijk daarvoor verleende vrijstellingen heeft de Autoriteit geen informatie.

Bovendien heeft de Noorse regering slechts algemene verklaringen verstrekt over de doelstellingen van de elektriciteitsheffing. Zij heeft evenwel niet de krachtens punt 7 van de milieurichtsnoeren vereiste informatie gegeven, waaruit zou blijken dat de elektriciteitsheffing een positieve uitwerking heeft op het milieu.

In tegenstelling tot de in punt 46.1 van de milieurichtsnoeren vermelde voorwaarden, is de vrijstelling niet verleend op voorwaarde dat milieuafspraken worden gemaakt en betalen ondernemingen die in aanmerking komen voor een vrijstelling ook geen aanzienlijk gedeelte van de nationale heffing (zij zijn immers volledig vrijgesteld). In dit verband wijst de Autoriteit erop dat de door de Noorse regering verstrekte cijfers over de verwachte kostenstijging als gevolg van de afschaffing van de vrijstellingen op de elektriciteitsheffingen op zich de vrijstellingen niet kunnen rechtvaardigen. Deze cijfers moeten meer gedetailleerd geëvalueerd worden wanneer wordt bepaald wat beschouwd kan worden als „aanzienlijk gedeelte” van de nationale heffing die betaald moet worden door de betrokken ondernemingen om in aanmerking te komen voor de uitzondering die vermeld is in punt 46. 1. onder b), van de milieurichtsnoeren.

In strijd met de in punt 45 van de milieurichtsnoeren vastgelegde eisen heeft de Noorse regering niet aangetoond dat de vrijstellingen de algemene doelstellingen van de elektriciteitsheffing niet ondermijnen. Aangezien circa 70 % van het elektriciteitsverbruik van de Noorse industrie is vrijgesteld, is de Autoriteit er niet van overtuigd dat het doel van de heffing, namelijk verlaging van het elektriciteitsverbruik, bereikt is.

Tenslotte heeft de Noorse regering noch aangetoond dat de uitzonderingen tijdelijk zijn noch enige belofte gedaan ten aanzien van de beperking van de steunmaatregelen in de tijd.

Wat de regionale uitzonderingen op de elektriciteitsheffing betreft, heeft de Noorse regering gewezen op de speciale behoefte aan elektriciteit in de in aanmerking komende gebieden. Zij wees erop dat de strenge weersomstandigheden en de lange afstanden in dit specifieke gebied de externe voorwaarden moeilijk zouden maken voor zakelijke activiteiten en dat de vrijstelling bijgevolg gerechtvaardigd kon worden als regionale ontwikkelingshulp. Voorts geldt de vrijstelling voor elke industrie en wordt geen enkele onderneming door deze vrijstelling gediscrimineerd.

Hoewel de Autoriteit expliciet aan de Noorse autoriteiten heeft gevraagd om de betrokken maatregelen op passende wijze te motiveren, merkt de Autoriteit op dat dit niet is gebeurd (de Noorse regering heeft zich ertoe beperkt te verklaren dat de werkgroep alternatieve belastingstructuren moet overwegen die in overeenstemming zijn met de nieuwe milieurichtsnoeren). Bij gebrek aan motivering twijfelt de Autoriteit of de regionale uitzonderingen beschouwd kunnen worden als verenigbaar met de regels van EER inzake overheidssteun.

In het licht van de bovenstaande overwegingen twijfelt de Autoriteit of de vrijstellingen van de elektriciteitsheffing verenigbaar zijn met de werking van de EER-Overeenkomst.

CO₂-heffing

De Autoriteit wijst erop dat er op het ogenblik op communautair vlak geen geharmoniseerde CO₂-heffing bestaat. Voor zover de Autoriteit weet hebben verschillende lidstaten van de Europese Unie CO₂-heffingen ingevoerd (met name Denemarken, Zweden, Finland en Nederland) ⁽¹⁾. De percentages en de structuur, met inbegrip van de heffingsgrondslag, de geldende vrijstellingen en de terugbetalingsregelingen vertonen evenwel grote verschillen. Door deze verschillen wordt het moeilijk om de CO₂-heffingssystemen in andere lidstaten te vergelijken met de regeling die in Noorwegen bestaat. De Autoriteit neemt de informatie ter kennis die de Noorse regering heeft verstrekt inzake de kosten van de CO₂-heffing voor bepaalde takken van industrie. Op grond van deze cijfers zou kunnen blijken dat er tenminste voor bepaalde industrieën de noodzaak bestaat om de door de CO₂-heffing ontstane kosten te compenseren. Tegen deze achtergrond zouden de vrijstellingen uit hoofde van het Noorse CO₂-heffingssysteem voor bepaalde industrieën als gerechtvaardigd kunnen worden gezien om het verlies aan concurrentievermogen te compenseren.

Om evenwel de bezorgdheid om het milieu en de bezorgdheid om het handhaven van de mededingingsvoorwaarden voor bepaalde industrieën met elkaar in evenwicht te brengen dienen de betrokken vrijstellingen te voldoen aan de eisen welke zijn neergelegd in de nieuwe milieurichtsnoeren.

In tegenstelling tot de onder punt 46.1 van de milieurichtsnoeren genoemde voorwaarden zijn de vrijstellingen van de CO₂-heffing niet afhankelijk van het sluiten van milieuvereenkomsten, noch schijnen firma's die in aanmerking komen voor een vrijstelling/terugbetaling een belangrijk deel van de nationale heffing te betalen (aangezien zij volledig zijn vrijgesteld; voor zover de heffing wordt terugbetaald zou de Autoriteit geïnformeerd moeten worden over het compensatieniveau om te kunnen beoordelen of de betrokken maatschappijen nog steeds een omvangrijk gedeelte van de heffing betalen).

Wat de milieueffecten van de CO₂-heffing betreft betreurt de Autoriteit het dat geen informatie werd verstrekt overeenkomstig punt 7 van de milieurichtsnoeren, welke de gevolgen zou hebben aangetoond van de CO₂-heffing voor de verlaging van de CO₂-emissies.

In tegenstelling tot de in punt 45 van de milieurichtsnoeren vastgelegde eisen heeft de Noorse regering niet aangetoond dat de vrijstellingen de algemene doelstellingen van de CO₂-heffing niet ondermijnen. In dit verband neemt de Autoriteit nota van de informatie welke door de Noorse regering werd verstrekt betreffende de CO₂-emissies door bepaalde industrieën. Uit deze informatie zou blijken dat de CO₂-emissies die veroorzaakt worden door industrieën die van de CO₂-heffing zijn vrijgesteld, verantwoordelijk zijn voor ongeveer 60 % van de totale CO₂-emissies. Tegen deze achtergrond heeft de Autoriteit er twijfels over of aan de in punt 45 van de milieurichtsnoeren gestelde eisen is voldaan.

In tegenstelling tot wat vereist wordt onder punt 43 van de milieurichtsnoeren heeft de Noorse regering niet aangetoond dat de afwijkingen van tijdelijke aard zijn en is zij evenmin bepaalde verbintenissen aangaan ten aanzien van de beperking van de steunmaatregelen in de tijd.

Wat de toepassing van een gereduceerd tarief voor de papier- en pulpindustrie betreft beweert de Noorse regering dat het gereduceerd tarief dat door deze industrie moet worden betaald hoger zou uitkomen dan de dienovereenkomstige EG-heffing, welke 18 EUR per 1 000 liter (0,14 NOK per liter) bedraagt. Daarom beschouwde de Noorse regering het gereduceerd tarief als zijnde in overeenstemming met afdeling 46.1, onder b), alternatief 1.

⁽¹⁾ Zie het overzicht van de milieuheffingen in de EU, in een verslag aan DG Milieu, „Update of Database of Environmental Taxes and Charges”, Stefan Speck en Paul Ekins, juli 2000; zie ook de EG-database met betrekking tot de milieuheffingen: http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/env_database/database.htm

Zoals de Autoriteit hierboven heeft vastgesteld bestaat er op het ogenblik geen geharmoniseerde CO₂-heffing op communautair vlak. Daarom ziet het er niet naar uit dat punt 46.1, onder b), eerste alternatief, van de milieurichtsnoeren van toepassing is. Bovendien wijst de Autoriteit erop dat er geen verdere informatie werd verstrekt waaruit zou blijken dat door dit tarief bedrijven in de papier- en pulpindustrie gestimuleerd werden om de milieubescherming te verbeteren.

Wat de mogelijkheid van een tijdelijke vrijstelling onder punt 46.1, onder b), tweede alternatief, van de milieurichtsnoeren betreft wijst de Autoriteit erop dat het gereduceerd tarief van de heffing 50 % van het normale tarief van de CO₂-heffing bedraagt. De Autoriteit sluit niet uit dat dit percentage gezien zou kunnen worden als een „omvangrijk gedeelte” van de nationale heffing. Zoals reeds in de vorige paragraaf werd aangestipt kan de Autoriteit zonder informatie over de gevolgen van dit gereduceerd tarief op het gedrag van de desbetreffende industrie en in het bijzonder over de vraag of dit percentage nog steeds gezien kan worden als een stimulans om de milieubescherming te verbeteren, niet tot de slotsom komen dat aan de vereisten in de richtsnoeren is voldaan.

Tenslotte wijst de Autoriteit erop dat de CO₂-heffing op minerale olie die in 1991 werd ingevoerd een „bestaande heffing” vormt. De Autoriteit merkt op dat overeenkomstig de informatie die door de Noorse regering werd verstrekt, het gereduceerd tarief voor de papier- en pulpindustrie eerst op een later tijdstip, namelijk in 1993, werd ingevoerd. Tegen deze achtergrond heeft de Autoriteit er twijfels over of aan de voorwaarden zoals neergelegd in punt 46.2 van de milieurichtsnoeren is voldaan, aangezien over de afwijking van het algemeen geldende tarief kennelijk geen besluit is genomen toen de heffing werd goedgekeurd. Daarenboven wijst de Autoriteit erop dat de Noorse regering haar geen informatie heeft voorgelegd waardoor zij in staat is om te beoordelen of een vrijstelling uit hoofde van punt 46.1 van de milieurichtsnoeren onder deze omstandigheden was gerechtvaardigd.

In het licht van de bovenstaande overwegingen en voor zover uit een verder onderzoek blijkt dat de maatregelen in kwestie een steun vormen in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst, heeft de Autoriteit er twijfels over dat aan de vereisten die met betrekking tot de afwijkingen van de CO₂-heffing in de milieurichtsnoeren zijn neergelegd voldaan is.

SO₂-heffing

De Autoriteit wijst er in de eerste plaats op dat er op het ogenblik geen geharmoniseerde SO₂-heffing op communautair niveau bestaat. Voor zover bij de Autoriteit bekend is hebben verschillende lidstaten van de EG (met name Finland, Zweden en Denemarken) SO₂-heffingen ingevoerd⁽¹⁾. De percentages en de structuur, met inbegrip van de vrijstellingen en de terugbetalingsregelingen, vertonen evenwel grote verschillen. De percentages en de structuur, met inbegrip van de heffingsgrondslag, de geldende vrijstellingen en de terugbetalingsregelingen vertonen evenwel grote verschillen. Door deze verschillen wordt het moeilijk om de SO₂-heffingssystemen in andere lidstaten te vergelijken met de regeling die in Noorwegen bestaat. De Autoriteit neemt de informatie ter kennis die de Noorse regering heeft verstrekt inzake de kosten van de SO₂-heffing voor bepaalde takken van industrie. Op grond van deze cijfers zou kunnen blijken dat er ten minste voor bepaalde industrieën de noodzaak bestaat om de door de SO₂-heffing ontstane kosten te compenseren. Tegen deze achtergrond zouden de vrijstellingen uit hoofde van het Noorse SO₂-heffingssysteem voor bepaalde industrieën als gerechtvaardigd kunnen worden gezien om het verlies aan concurrentievermogen te compenseren.

Om evenwel de bezorgdheid om het milieu en bezorgdheid om het handhaven van de mededingingsvoorwaarden voor bepaalde industrieën met elkaar in evenwicht te brengen dienen de betrokken vrijstellingen te voldoen aan de eisen welke zijn neergelegd in de nieuwe richtsnoeren voor het milieu.

Volgens de Noorse regering (zie haar brief van 31 januari 2002) waren de vrijstellingen voor het gebruik van kolen en cokes voor raffinaderijen in overeenstemming met de milieurichtsnoeren.

De Noorse regering beweerde dat afschaffing van de heffing afhankelijk was van het sluiten van de overeenkomst en dat deze afschaffing als iets tijdelijks kon worden gezien. In dit verband verwees zij naar een verklaring in de overheidsbegroting voor 2002 (St.prp. nr. 1 (2001-2002)): „Als onderdeel van de overeenkomst met de PII zal het gereduceerd percentage dat geldt voor kolen en cokes en voor olieraffinaderijen tussen nu en 2010 worden afgeschaft.” De Noorse regering deelde de Autoriteit verder mee dat zij ook in het kader van de staatsbegroting voor 2002 verklaard had dat zij het voornemen had om de bestaande heffingsvrijstelling tussen nu en 2010 geleidelijk af te schaffen.

⁽¹⁾ Zie het overzicht van de milieuheffingen in de EU, in een verslag aan DG Milieu, „Update of Database of Environmental Taxes and Charges”, Stefan Speck en Paul Ekins, juli 2000; zie ook de EG-database met betrekking tot de milieuheffingen:
http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/env_database/database.htm

De Autoriteit wijst erop dat de Noorse regering weliswaar haar voornemen kenbaar heeft gemaakt om de bestaande heffingsvrijstelling tussen nu en 2010 geleidelijk af te schaffen, doch geen formele verplichting aangegaan is die op een juridisch bindende wijze de duur van de heffingsvrijstelling tot een periode van maximum tien jaar zou hebben beperkt. Om die reden ziet de Autoriteit de steun niet als een maatregel van voorbijgaande aard, zoals op grond van punt 43 van de milieurichtsnoeren vereist is.

Voorts merkt de Autoriteit op dat de SO₂-heffing geen „nieuwe belasting” is in de zin van punt 46.1 van de milieurichtsnoeren. Overeenkomstig punt 46.2 van de milieurichtsnoeren kan het bepaalde in punt 46.1 van toepassing zijn op bestaande belastingen indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. In dit opzicht merkt de Autoriteit op dat de Noorse regering geen rechtvaardiging heeft gegeven voor de toepassing van de vrijstellingsmogelijkheid in punt 46.1 van de milieurichtsnoeren in dit geval.

Belangrijker nog, de Autoriteit betwijfelt of de ondertekening van een intentieverklaring door de Noorse Federatie van verwerkende industrieën (PIL) en het ministerie voor Milieu, alsmede de vaststelling van mogelijke toekomstige vergunningsbeperkingen/vergunningen door de Noorse Autoriteit voor de controle op de vervuiling voldoen aan de onder punt 46.1 van de milieurichtsnoeren bedoelde eisen.

Zoals de Autoriteit reeds in haar brief van 28 februari 2002 heeft gesteld, is de intentieverklaring voor de partijen niet wettelijk bindend. Voorts lijkt de afschaffing van de SO₂-heffing geen voorwaarde te zijn voor de tenuitvoerlegging van de in het kader van de intentieverklaring overwogen maatregelen. De vermelding in de Rijksbegroting voor 2002 kan bezwaarlijk als voldoende worden beschouwd. In dit opzicht merkt de Autoriteit met name op dat er geen sancties zijn ingeval de verbintenissen die zijn aangegaan door de bedrijven waarvoor de belastingvrijstelling geldt, niet worden nagekomen. Tenslotte is het de Autoriteit niet duidelijk of de verplichting om de SO₂-emissies te verminderen voortvloeit uit de intentieverklaring dan wel uit de emissievergunningen die door de Noorse Autoriteit voor de controle op de vervuiling moeten worden afgegeven.

Om in aanmerking te komen voor een vrijstelling van tien jaar schrijven de milieurichtsnoeren voor dat de verbintenissen die in het kader van overeenkomsten of andere bepalingen met dezelfde gevolgen worden aangegaan, moeten leiden tot een vermindering van de emissies door de bedrijven waarvoor de vrijstelling geldt, die groter is dan bij een normale bedrijfsvoering het geval zou zijn. De milieueffecten van de overeenkomsten of andere bepalingen met hetzelfde effect moeten zo minstens even goed zijn als de milieueffecten van de belastingen die zij vervangen.

De Noorse regering heeft bij brief van 15 mei 2002 de Autoriteit ervan in kennis gesteld dat op de SO₂-emissies van de verwerkende industrie reeds wettelijk bindende voorschriften werden toegepast door middel van emissievergunningen overeenkomstig het bepaalde in de wet inzake de controle op de vervuiling. Deze voorschriften hadden reeds geleid tot verminderingen van de SO₂-emissies bij kosten die hoger lagen dan 3 NOK/kg SO₂. Van 1990 tot 2000 daalden de emissies door industriële procédés met 13 500 ton tot 17 100 ton in 2000. Slechts 800 ton van deze daling werd gerealiseerd van 1998 tot 2000, toen de SO₂-heffing van kracht was ⁽¹⁾.

De Autoriteit merkt echter op dat er momenteel geen concrete verbintenissen voor het bereiken van dergelijke verminderingen zijn aangegaan door de sector waarvoor de vrijstelling van de SO₂-heffing geldt en dat zij ook geen nadere informatie heeft ontvangen over de inhoud van de toekomstige emissievergunningen.

De informatie die door de Noorse regering is ingediend met betrekking tot de vermindering van de SO₂-emissies als gevolg van de vorige belastingregeling kan erop wijzen dat de inspanningen die door de betrokken bedrijven tot 2010 moeten worden geleverd, verder gaan dan wat tot dusver is bereikt ten aanzien van SO₂-emissies mét de belasting. Bij gebrek aan nadere en verifieerbare informatie, kan de Autoriteit echter niet nagaan of de inspanningen van de bedrijven in het kader van de intentieverklaring of van toekomstige bindende emissiegrenswaarden die door de Noorse Autoriteit voor de controle op de vervuiling worden vastgesteld, in verhouding staan tot de belastingvrijstelling.

⁽¹⁾ De Noorse regering deelde de Autoriteit mede dat de emissiegegevens voor 2001 nog niet beschikbaar waren.

Voorts merkt de Autoriteit op dat uit de informatie die door de Noorse regering is verstrekt, niet duidelijk blijkt of de emissievergunningen die in het verleden zijn verleend alsmede eventuele toekomstige emissiegrenswaarden verder gaan dan de bindende communautaire normen in de zin van de milieurichtsnoeren. Punt 7 van de milieurichtsnoeren definieert „communautaire norm” als de norm die binnen de Europese Gemeenschap verplicht is en waarbij de niveaus worden vastgesteld die in milieuopzicht moeten worden gehaald en die de verplichting inhoudt om de beste beschikbare technieken (BAT) te gebruiken welke geen bovenmatige kosten met zich meebrengen ⁽¹⁾. In dit opzicht merkt de Autoriteit op dat er geen informatie is verstrekt op basis waarvan zij kan nagaan of en in welke mate dergelijke eventuele toekomstige grenswaarden voor SO₂-emissies strenger zouden zijn dan de geharmoniseerde normen, zoals de grenswaarden als vastgelegd in de EEG-richtlijn betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide ⁽²⁾ en of dergelijke toekomstige grenswaarden strenger zouden zijn dan de eisen overeenkomstig de richtlijn betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging ⁽³⁾ en de „IPPC”-richtlijn ⁽⁴⁾.

Gezien bovengenoemde overwegingen en omdat uit het verdere onderzoek zou kunnen blijken dat de desbetreffende maatregelen een steunmaatregel vormen in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst, twijfelt de Autoriteit dat met betrekking tot de gedeeltelijke afschaffing van de SO₂-heffing aan de eisen van de milieurichtsnoeren is voldaan.

Slotopmerkingen en besluiten

Op basis van de door de Noorse regering verstrekte informatie kan de Autoriteit niet uitsluiten dat de vrijstellingen van de elektriciteitsheffing, de afwijkingen van de CO₂-heffing en de afschaffing van de SO₂-heffing een steunmaatregel vormen in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst. Voorts twijfelt de Autoriteit of deze maatregelen kunnen worden beschouwd als conform artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst, in combinatie met de eisen van de nieuwe milieurichtsnoeren. Bijgevolg twijfelt de Autoriteit of bovengenoemde maatregelen verenigbaar zijn met de werking van de EER-Overeenkomst.

Bijgevolg, en overeenkomstig punt 5.2 van hoofdstuk 5 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun, is de Autoriteit verplicht de procedure bedoeld in artikel 1, lid 2, van Protocol 3 van de Overeenkomst inzake de Toezichthoudende Autoriteit en het Hof van Justitie in te leiden. Het besluit om de procedure in te leiden geldt onverminderd het definitieve besluit van de Autoriteit, die kan besluiten dat de betrokken maatregelen verenigbaar zijn met de werking van de EER-Overeenkomst,

BESLUIT:

1. De Autoriteit heeft besloten de formele onderzoekprocedure in te leiden als bedoeld in artikel 1, lid 2, van Protocol 3 van de Overeenkomst inzake de Toezichthoudende Autoriteit en het Hof van Justitie tegen:
 - de sectoriële en regionale belastingvrijstellingen op elektriciteitsverbruik;
 - de vrijstellingen van de CO₂-heffing voor steenkool en cokes als grondstoffen of als reductoren in industriële procédés alsmede voor steenkool en cokes die bij de productie van cement en leca voor energiedoeleinden gebruikt worden en het gereduceerd CO₂-heffingstarief voor de papier- en pulpindustrie; en
 - de afschaffing van de SO₂-heffing voor steenkool en cokes alsmede voor olieraffinaderijen.
2. De Noorse regering wordt verzocht, overeenkomstig punt 5.3.1. (1) van hoofdstuk 5 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake staatssteun, binnen twee maanden na kennisgeving van deze beschikking haar opmerkingen over de inleiding van de formele onderzoekprocedure in te dienen.

⁽¹⁾ In voetnoot 5 bij de milieurichtsnoeren wordt toegelicht dat dergelijke normen EER-normen worden wanneer zij in de EER-Overeenkomst worden opgenomen. In voetnoot 6 bij de milieurichtsnoeren wordt verwezen naar de relevante EG-richtlijnen die in de EER-Overeenkomst zijn opgenomen.

⁽²⁾ Richtlijn 80/779/EEG van de Raad, die in de EER-Overeenkomst is opgenomen in punt 14 van Bijlage XX.

⁽³⁾ Richtlijn 84/360/EEG van de Raad van 28 juni 1984 betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging, die in de EER-Overeenkomst is opgenomen in punt 16 van Bijlage XX.

⁽⁴⁾ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, die in de EER-Overeenkomst is opgenomen in punt 2 g van Bijlage XX.

3. De Noorse Regering wordt verzocht binnen twee maanden na kennisgeving van dit besluit alle informatie te verstrekken die de Autoriteit in staat moet stellen na te gaan of de betrokken belastingmaatregelen verenigbaar zijn met de EER-Overeenkomst.

Gedaan te Brussel, 26 juli 2002.

*Voor de Toezichthoudende Autoriteit van de
EVA*

Einar M. BULL

De voorzitter
