

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 12 juli 2000

om stödordningen "Åtgärder för att förbättra inomhusmiljön" som Sverige planerar att genomföra

[delgivet med nr K(2000) 2239]

(Endast den svenska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(2000/733/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT
DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 88.2 första stycket i detta,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget ⁽¹⁾,

med beaktande av Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a i detta,

med beaktande av kommissionens beslut av den 18 januari 2000 ⁽²⁾, genom vilket kommissionen beslutade att inleda ett förfarande enligt artikel 88.2 i EG-fördraget avseende stöd C 2/2000,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig ⁽³⁾ och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

- (1) Genom en skrivelse av den 19 november 1999, som registrerades den 22 november 1999, anmälde Sverige till kommissionen det föreslagna stödet till förmån för privata och kommunala bostadsföretag och fastighetsägare.
- (2) Genom en skrivelse av den 29 februari 2000 underrättade kommissionen Sverige om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 88.2 i EG-fördraget avseende detta stöd.
- (3) Kommissionens beslut om att inleda förfarandet har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* ⁽⁴⁾. Kommissionen har uppmanat berörda parter att inkomma med sina synpunkter på stödet i fråga.
- (4) Kommissionen mottog synpunkter från de svenska myndigheterna genom en skrivelse av den 19 maj 2000, som registrerades den 25 maj 2000. Inga andra synpunkter har mottagits.

2. DETALJERAD BESKRIVNING AV STÖDET

- (5) Den anmälda åtgärden är en ändring av en ordning för miljöinvesteringar som senast godkändes den 20 juli 1999 på grundval av gemenskapens riktlinjer om statligt

stöd till miljöskydd ⁽⁵⁾. Ordningens övergripande syfte är att uppmuntra kommuner och företag att genomföra projekt som ökar den ekologiska hållbarheten i det svenska samhället. Ordningen gäller till och med 2001 och antalet stödmottagare är 101–500.

- (6) Stödet lämnas i form av bidrag. Bidrag får lämnas för
 - projekt som en kommun utför i egen regi,
 - projekt som en kommun låter upphandla i enlighet med tillämpliga regler,
 - projekt som främjar allmänt näringslivsfrämjande insatser, samt
 - projekt som genomförs av enskilda vinstdrivande verksamheter.
- (7) I den ursprungliga ordningen definierades sex mål. Stödberättigade projekt skall minska miljöbelastningen, öka effektiviteten i användningen av energi och naturresurser, gynna användningen av förnybara råvaror, öka återbruk, återanvändning och återvinning, bidra till att bevara och förstärka den biologiska mångfalden samt tillvarata kulturmiljövärden, eller, slutligen, bidra till att förbättra cirkulationen av växtnäringsämnen i ett kretslopp.
- (8) För att vara stödberättigade skall investeringarna medföra miljöeffekter som är påtagligt bättre än vad som följer av skyldigheter i lag eller annan författning och de stödberättigade kostnaderna är kostnader för investeringar i mark, byggnader och utrustning som kan antas medföra en påtaglig förbättring av miljön. De är strikt begränsade till de extra investeringskostnader som krävs för att uppnå de miljömässiga målen. Stödnivån uppgår till 30 % brutto av de stödberättigade kostnaderna. Projekten skall även kunna antas öka sysselsättningen.
- (9) Den totala budgeten uppgår till 6,8 miljarder svenska kronor (cirka 791 miljoner euro) för perioden 1998–2001. Enligt de svenska myndigheterna återstår runt 1 miljard kronor. Inga ytterligare medel kommer att avsättas för att finansiera den ändring som beskrivs nedan. Bidragen för inomhusmiljön väntas uppgå till cirka 5 % av den återstående budgeten, dvs. 50 miljoner kronor (cirka 6 miljoner euro).

⁽¹⁾ EGT L 83, 27.3.1999, s. 1.

⁽²⁾ Skrivelse till Sverige av den 29 februari 2000, offentliggjord i EGT C 110, 15.4.2000, s. 9.

⁽³⁾ EGT C 110, 15.4.2000, s. 9.

⁽⁴⁾ Se fotnot 3.

⁽⁵⁾ EGT C 72, 10.3.1994, s. 3.

2.1 Den ändring som är föremål för förfarandet enligt artikel 88.2 i EG-fördraget

- (10) De svenska myndigheterna föreslår att lägga till ett sjunde mål till ordningen. De vill bevilja bidrag såväl till enskilda som direkt till kommuner och till kommun- eller privatägda bostadsföretag och fastighetsägare för renovering av byggnader i syfte att minska förekomsten av allergiframkallande eller andra hälsofarliga ämnen eller material. Avsikten är att minska förekomsten av sjukdomar som kan relateras till dålig inomhusmiljö. Det kan vara skadligt att vistas i byggnader som t.ex. innehåller radon, har en bristfällig ventilation eller är fuktiga.
- (11) Bidrag kommer endast att beviljas på villkor att renoveringsprojektet ensamt eller tillsammans med andra åtgärder även bidrar till att uppnå åtminstone ett av de sex ursprungliga miljömålen. Projekten måste också kunna antas öka sysselsättningen. Liksom för den övriga delen av ordningen är de stödberättigande kostnaderna strikt begränsade till de extra investeringskostnader som krävs för att uppnå de miljömässiga målen, och stödnivån är 30 % brutto av de stödberättigande kostnaderna.
- (12) Exempel på åtgärder för vilka bidrag får lämnas enligt det nya målet:
- Ombyggnad av bristfälliga ventilationssystem.
 - Åtgärdande av fukt- och mögelskador i byggnader.
 - Åtgärdande av höga radonhalter i byggnader (bidrag finns redan för egnahem).
- (13) Exempel på hur en åtgärd som genomförs enligt det nya målet samtidigt kan uppfylla något av de miljömål som redan omfattas av ordningen:
- Vid ombyggnad av ett ventilationssystem kan förekomsten av hälsofarliga ämnen minskas samtidigt som energihushållningen förbättras.
 - Vid åtgärdande av fukt- och mögelskador kan byggmaterial och byggmetoder väljas som gynnar användningen av förnybara råvaror eller ökar återanvändning, återbruk och återvinning.
- (14) Exempel på åtgärder som *inte* är bidragsberättigade enligt detta mål:
- Nybyggnadsåtgärder.
 - Löpande drift och underhåll, såsom rengöring av ventilationskanaler.
 - Ombyggnadsåtgärder som inte har hälso- eller miljöpåverkan, såsom ändring av planlösning.
 - Åtgärder som följer av krav i lag eller andra författningar.

- (15) Kommissionen tvivlade på att den anmälda åtgärden var förenlig med EG-fördraget av följande skäl:

- Investeringar i syfte att förbättra inomhusmiljö nämns inte uttryckligen i Gemenskapens riktlinjer om statligt stöd till miljöskydd. Riktlinjerna är baserade på principen om att "förorenaren betalar" och avser produktionsprocessers påverkan på den yttre miljön. Detta framgår av de exempel på stödberättigade investeringar som nämns i punkt 1.5.1 i riktlinjerna, nämligen minskning av utsläpp, avfallshandling och återvinning.
- Bidrag som beviljas bostadsföretag och fastighetsägare i syfte att finansiera renoveringsarbeten kan utgöra driftsstöd snarare än investeringsstöd. Driftsstöd är stöd som befriar företag från allmänna driftskostnader som de normalt har att bära inom ramen för sin verksamhet (%). I det här fallet kan det anses vara en del av bostadsföretags och andra fastighetsägares normala verksamhet att hålla de byggnader de äger i ett sådant skick att de inte är hälsofarliga.

3. KOMMENTARER FRÅN SVERIGE

3.1 Miljöskyddsriktlinjerna

- (16) De svenska myndigheterna instämmer i att inomhusmiljön inte omnämns särskilt i miljöskyddsriktlinjerna. De medger också att riktlinjerna infördes för att under en övergångsperiod – innan principen att förorenaren betalar har genomförts fullt ut – göra det möjligt för medlemsstaterna att lämna stöd till miljöinvesteringar. Emellertid bör det faktum att riktlinjerna inte uttryckligen nämner inomhusmiljö inte tolkas som att stöd i det syftet är uteslutet. Myndigheterna påpekar att principen att förorenaren betalar inte omfattar personskador, vilka omfattas av skadeståndsrättsliga principer. Det miljöskydd som omfattas av riktlinjerna går emellertid även ut på att minska utsläppen av sådana föroreningar som skadar människors hälsa. Den anmälda åtgärden har samma syfte, nämligen att skydda människors hälsa genom att minska förekomsten av allergiframkallande eller andra hälsofarliga ämnen i inomhusmiljön.

3.2 Driftsstöd eller investeringsstöd

- (17) För vissa hälsofarliga ämnen, såsom radon, finns bindande gränsvärden, vilket innebär att stöd bara får lämnas för investeringar som leder till koncentrationer under dessa gränsvärden. För andra ämnen, såsom mögel och andra organiska emissioner, finns det inga tydliga gränsvärden. För dessa finns således ingen skyldighet för fastighetsägaren att åtgärda olägenheten. Ändå är det klart att höga halter av sådana emissioner är ett problem för människor med astma eller allergier.

(⁶) Mål C-278/95 P., Siemens SA mot kommissionen. REG 1997 s. I-2507.

- (18) Bidragen skulle utgöra driftsstöd, om de beviljades för rutinmässigt underhåll och för åtgärder som ägarna har en författningsenlig skyldighet att utföra. Inget stöd får beviljas för rutinmässigt underhåll. Eftersom stöd endast får beviljas för åtgärder för vilka det inte finns några bindande gränsvärden, eller för åtgärder som leder till värden som är bättre än de bindande gränsvärdena, är det inte fråga om driftsstöd.

3.3 Folkhälsa

- (19) En god och hälsosam inomhusmiljö är viktig för att undvika miljörelaterade sjukdomar och andra besvär. Allergier, astma och andra luftvägsbesvär ökar. Det står klart att inomhusmiljön påverkar astmatiker, allergiker och överkänsliga personer, och det diskuteras om brister i inomhusmiljön kan vara en av de möjliga orsakerna till att allergier blir vanligare. Det finns vissa indikationer som visar att det är särskilt viktigt att inomhusmiljöer för barn, dvs. bostäder skolor och daghem, är av god kvalitet. Föreningar i inomhusmiljön, såsom radon och rök, leder dessutom till cancer. God ventilation minskar exponeringen för dessa cancerframkallande ämnen. Mot denna bakgrund är investeringar i förbättrad ventilation, främst i bostäder, skolor och daghem betydelsefulla för folkhälsan.

4. BEDÖMNING AV STÖDET

4.1 Tillämpligheten av artikel 87.1 i EG-fördraget

- (20) I den mån bidrag enligt det nya målet beviljas för projekt som utförs direkt av kommuner, eller ges direkt till enskilda, utan koppling till någon ekonomisk verksamhet, omfattas de inte av artikel 87.1 i EG-fördraget. Bidrag som ges till bostadsföretag och fastighetsägare för att genomföra renoveringsarbeten omfattas av artikel 87.1 i EG-fördraget, eftersom de utgör en ekonomisk fördel för mottagarna som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.

4.2 Stödets förenlighet med artikel 87.3 c i EG-fördraget

- (21) Kommissionen vidhåller att gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd inte kan tillämpas på stöd som avser inomhusmiljön. Kommissionen drar emellertid slutsatsen att det anmälda investeringsstödet kan godkännas på grundval av artikel 87.3 c i EG-fördraget,

med hänsyn till att det bidrar till folkhälsan, skyddet av arbetstagares hälsa och säkerhet samt av miljön, vilka är gemenskapsmål av gemensamt intresse (se artiklarna 137, 152 och 174 i fördraget).

4.2.1 Miljöskyddsriktlinjernas tillämplighet

- (22) Kommissionen hyste tvivel om huruvida gemenskapens riktlinjer om statligt stöd till miljöskydd⁽⁷⁾ endast omfattade den yttre miljön, eller om de skulle kunna utgöra grund för ett godkännande, baserat på artikel 87.3 c i EG-fördraget, av stöd för att förbättra inomhusmiljön.
- (23) I sina synpunkter medger de svenska myndigheterna att miljöskyddsriktlinjerna infördes för att göra det möjligt för medlemsstaterna att lämna stöd till miljöskydd under en övergångsperiod innan principen om att förorenaren betalar genomförts fullt ut. Samtidigt hävdar de att riktlinjernas syfte i förlängningen är detsamma som syftet med stödet i fråga, nämligen att skydda människors hälsa.
- (24) Efter att ha granskat stödet och beaktat de svenska myndigheternas kommentarer om dess berättigande, har kommissionen kommit fram till att det huvudsakliga syftet med stödet är att förbättra folkhälsan direkt, utan att först förbättra den yttre miljön. Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd är därför inte tillämpliga.

4.2.2 Driftsstöd eller investeringsstöd

- (25) Kommissionen hyste tvivel om huruvida bidrag till bostadsföretag och andra fastighetsägare i syfte att finansiera renoveringsarbeten inte utgjorde driftsstöd, snarare än investeringsstöd, vilket angavs i anmälan.
- (26) De svenska myndigheterna hävdar att stödet är att betrakta som ett investeringsstöd, eftersom investeringarna genomförs i avsaknad av obligatoriska miljöstandarder eller för att gå längre än vad som krävs enligt sådana standarder. Investeringsstöd avsett att uppnå obligatoriska standarder skulle vara driftsstöd. Kommissionen godtar inte detta sätt att skilja mellan de två typerna av stöd. Enligt de gällande miljöskyddsriktlinjerna är det under vissa förutsättningar möjligt att lämna investeringsstöd för att underlätta för företag att anpassa sig till nya miljöstandarder.
- (27) Enligt den definition som fastställts av EG-domstolen⁽⁸⁾ är driftsstöd sådant stöd som befriar företag från allmänna driftskostnader som de normalt har att bära inom ramen för sin verksamhet, såsom löneutbetalningar och finansiella utbetalningar som görs löpande. Även de som äger byggnader för att få fortsätta att bedriva sin verksamhet är skyldiga att hålla dem i säkert skick, beviljas stödet för engångsinvesteringar. Kommissionen drar därför slutsatsen att det inte är frågan om driftsstöd.

⁽⁷⁾ Se fotnot 5.

⁽⁸⁾ Mål C-278/95 P., Siemens SA mot kommissionen. REG 1997 s. I-2507.

4.2.3 Andra relevanta bestämmelser i EG-fördraget

Artikel 137

- (28) Enligt artikel 137 skall gemenskapen understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet för att förbättra arbetsmiljön i syfte att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet. Detta kan vara relevant i det här ärendet i den mån investeringsstöd beviljas för de av ett företags byggnader som utgör arbetsplatser. Enligt anmälan får stöd endast beviljas för renoveringsarbeten som har både hälso- och miljöeffekter och ett företag är endast stödberättigat om dess projekt medför påtagliga förbättringar.

Artikel 152

- (29) Enligt artikel 152 skall gemenskapens insatser komplettera den nationella politiken och inriktas på att förbättra folkhälsan, förebygga ohälsa och sjukdomar hos människor och undanröja faror för människors hälsa. I kommissionens meddelande från 1993 om ramen för insatser på folkhälsoområdet⁽⁹⁾ antogs åtta handlingsprogram. Insatser avseende miljörelaterade sjukdomar fastlades som en prioritet för gemenskapen. Sjukdomar som följer av miljöförändringar och arbetsmiljöer nämndes bland de utmaningar som medlemsstaterna står inför när det gäller folkhälsan. Bland annat anfördes att ett antal hälsoproblem orsakas av de förändringar av miljön som är resultatet av den ekonomiska och tekniska utvecklingen. Vidare anges att bland annat en ökad förekomst av luftvägsbesvär och vissa former av cancer kan hänföras till sådana förändringar.

- (30) Den 8 juni 1999 och den 18 november 1999 antog rådet resolutioner på folkhälsoområdet⁽¹⁰⁾. Miljöbetingade hälsofaktorer nämns som en av de viktigaste utmaningar som medlemsstaterna står inför, och medlemsstaterna uppmanas att beakta hälsoeffekterna när de samordnar sin egen politik på olika områden.

- (31) Den 29 april 1999 antog Europaparlamentet och rådet beslut nr 1296/1999/EG om att anta ett åtgärdsprogram för gemenskapen avseende miljörelaterade sjukdomar inom ramen för åtgärderna på folkhälsoområdet (1999–2001)⁽¹¹⁾. Det övergripande syftet med programmet är att vidta åtgärder mot sådana sjukdomar som orsakas, framkallas eller förvärras av miljöförändringar. I skäl 6 i ingressen anges att det i arbetet med att förebygga miljörelaterade sjukdomar skall ingå åtgärder inriktade på källorna till och halterna av förorenande ämnen samt på att minska exponeringen.

⁽⁹⁾ KOM(93) 559 slutlig.

⁽¹⁰⁾ Rådets resolution av den 8 juni 1999 om framtida gemenskapsinsatser på folkhälsoområdet (EGT C 200, 15.7.1999, s. 1). Rådets resolution av den 18 november 1999 om säkerställande av hälso-skydd i all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder (EGT C 86, 24.3.2000, s. 3).

⁽¹¹⁾ EGT L 155, 22.6.1999, s. 7.

- (32) Den 16 maj 2000 antog kommissionen ett meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om en hälsovårdsstrategi för Europeiska gemenskapen, och ett förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om antagande av ett program för gemenskapsåtgärder på folkhälsoområdet (2001–2006)⁽¹²⁾. Programmet kommer att bidra till att förbättra befolkningens hälsa och minska den förtida dödligheten i gemenskapen genom att angripa de bakomliggande orsakerna till ohälsa genom effektiva hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande åtgärder. Betydelsen av sambandet mellan folkhälsa och miljö underströks.

- (33) Genomförandet av artikel 152 visar att förebyggandet av sjukdomar och i första hand sjukdomar som kan hänföras till såväl den yttre miljön som inomhusmiljön utgör en prioritet för gemenskapen. I det här fallet är det den nationella miljöpolitiken som bidrar till skyddet av människors hälsa i linje med subsidiaritetsprincipen och rådets resolution av den 18 november 1999.

Artikel 174

- (34) Enligt artikel 174 skall gemenskapens miljöpolitik bidra till att skydda människors hälsa.

5. SLUTSATSER

- (35) Åtgärden kommer att främja utvecklingen av folkhälsan i linje med gemenskapens politik på detta område. Med beaktande av att budgeten för ordningen dessutom är mycket liten samt av att de stödberättigande kostnaderna och stödnivån är desamma som för de redan godkända delarna av ordningen, kan slutsatsen dras att stödet kommer att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter utan att påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Kommissionen avslutar därför det formella förfarandet med ett positivt beslut grundat på artikel 87.3 c i EG-fördraget.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det statliga stöd som Sverige planerar att genomföra för att förbättra inomhusmiljön i byggnader på grundval av "Förordning om ändring i förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället", är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c i EG-fördraget.

Genomförandet av detta stöd godkänns följaktligen.

⁽¹²⁾ KOM(2000) 285 slutlig.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Konungariket Sverige.

Utfärdat i Bryssel den 12 juli 2000.

På kommissionens vägnar

Mario MONTI

Ledamot av kommissionen
