

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

2. udkast til Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse (KOM nr. foreligger ikke)

Grundnotat sendes tillige til Folketingets Erhvervsudvalg.

Resumé

Kommissionen har udarbejdet 2. udkast til nye rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse¹, der skal erstatte de nuværende rammebestemmelser. Udkastet angiver Kommissionens retningslinier og principper for dens vurdering af, hvornår statsstøtte til miljøbeskyttelse vil være forenelig med fællesmarkedet, primært efter TEF art. 87, stk. 3, litra c).

Baggrund og indhold omhandler alene de væsentligste ændringer i forhold til 1. udkast². Dansk holdning og indstillingerne omfatter dog både 1. og 2. udkast.

I forhold til 1. udkast er de væsentligste ændringer, at støtteintensiteterne generelt er forhøjet med op til 20 procentpoint, at enkelte regler i forbindelse med afgiftslempelser/afgiftsfritagelser er udeladt, at der er ændringer til, hvornår den detaljerede test finder anvendelse på driftsstøtte i form af afgiftslempelser/afgiftsfritagelser, og at reglerne for afrapportering er ændret.

1. Baggrund og indhold

Kommissionen har, som et led i Statsstøtte Handlingsplanen, udarbejdet 2. udkast til nye rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse, der skal erstatte de nuværende rammebestemmelser. Udkastet har været i dansk høring, og er blevet diskuteret ved multilateralt møde i november. Kommissionen har meldt ud, at dens endelige udformning af miljørammebestemmelserne ikke vil komme i høring og ej heller vil være genstand for endnu et multilateralt møde.

¹ Udkastet er ikke dateret, men er modtaget af Konkurrencestyrelsen den 8. oktober 2007.

² 1. udkast er dateret 10. maj 2007, og blev sendt i høring i Specialudvalget for Konkurrenceevne og Vækst i juni 2007.

Forurenere-betaler-princippet er stadig hovedreglen i rammebestemmelserne, og statsstøtte er således alene den næstbedste løsning. De nye rammebestemmelser er desuden tiltænkt som et af instrumenterne til at gennemføre energihandlingsplanen og de energi- og klimarelaterede mål, som det Europæiske Råd har fastsat.

Foruden rammebestemmelserne vil der fremover eksistere en gruppefritagelse for statsstøtte til miljøbeskyttelse. Rammebestemmelserne skal derfor læses i sammenhæng med Kommissionens udkast til en supergruppefritagelse. Kommissionens 1. udkast til en supergruppefritagelse blev sendt i høring i Specialudvalget for konkurrenceevne og vækst den 16. maj 2007.

Hovedformålet med statsstøttekontrol på miljøbeskyttelsesområdet er at sikre, at statsstøtteforanstaltninger medfører et højere miljøbeskyttelsesniveau, der ikke kunne opnås uden støtten og at sikre, at de positive følger af støtten overstiger de negative følger under hensyntagen til forurenere-betaler-princippet.

I rammebestemmelserne introduceres balancetesten, der er et resultat af den mere økonomiske tilgang til statsstøtte i Lissabon-strategien. Balancetesten er struktureret som følger:

- (I) Har støtteforanstaltningen et veldefineret mål af fælles interesse (f.eks. vækst, beskæftigelse, samhørighed, miljø)?
- (II) Er støtten velegnet til at virkeliggøre målet af fælles interesse, dvs. korrigerer den påtænkte støtte markedsfejlen, eller opfylder den et andet mål?
 - a) Er statsstøtte et velegnet politisk instrument?
 - b) Har støtten en tilskyndelsesvirkning, dvs. ændrer den virksomhedernes adfærd?
 - c) Er støtteforanstaltningen proportionel, dvs. kunne man opnå samme adfærdsændring med mindre støtte?
- (III) Er konkurrenceforvridningen og påvirkningen af samhandelen så begrænset, at den overordnede afvejning er positiv?

Kommissionen vil anvende balancetesten i to udformninger, dels en standardvurdering for alle foranstaltninger under et vist loft (kapitel 3) og dels en detaljeret vurdering for foranstaltninger over dette loft (kapitel 4). Loftet er på 5 mio. EUR pr. virksomhed både for investeringsstøtte og for driftsstøtte til energibesparelser³. Desuden finder den detaljerede test anvendelse på en række former for driftsstøtte afhængig af virksomhedernes kapacitet, forbrug eller produktion. Derudover omhandler udkastets kapitel 1 Kommissionens balancetest mere overordnet samt begrundelser for, hvorfor specifikke foranstaltninger er omfattet af rammebestemmelserne. Kapitel 2 omhandler anvendelsesområdet og definitioner. Kapitel 5 inde-

³ Driftsstøtten beregnes for en periode på 5 år.

holder reglerne om kumulering, mens kapitel 6 indeholder de afsluttende bestemmelser.

Ifølge udkastet kan medlemsstaterne - i fravær af EF-standarder og markedsbaserede instrumenter, der fuldt ud afspejler forurenere-betaler-princippet - beslutte at indføre et højere miljøbeskyttelsesniveau. Det kan gøres på to måder: For det første kan medlemsstaterne skabe positive incitamenter på virksomhedsniveau for at forbedre EF-standarderne. Her er formålet med statsstøtte direkte at korrigere markedsfejlen som følge af forureningens negative virkninger. For det andet kan medlemsstaterne indføre nationale regler, der er mere vidtgående end EF-standarderne. Det kan føre til meromkostninger for visse virksomheder og påvirke deres konkurrencevilkår. Disse omkostninger er ikke nødvendigvis lige byrdefulde for alle virksomheder. Her kan statsstøtte være nødvendig for at lette byrden for de mest belastede virksomheder.

Væsentligste ændringer i forhold til 1. udkast:

Definitioner:

Definitionen af en EF-standard er præciseret, således at der med en obligatorisk EF-standard for grænseværdier på miljøområdet henvises til grænseværdier, som den enkelte virksomhed skal overholde. Desuden er forpligtelsen ifølge Rådets direktiv 96/61/EF⁴ til at anvende den bedste teknik, ændret fra at være ”teknik, som er tilgængelig uden at medføre uforholdsmæssigt store omkostninger” til at være ”teknik, som fastslået i de seneste relevante oplysninger offentliggjort af Kommissionen i medfør af direktivets art. 16, stk. 2”.

Definitionen af vedvarende energikilder er også ændret, således at definitionen nu omfatter alle vandkraftsanlæg uanset kapacitet.

Højeffektiv fjernvarme er udeladt, uden at det udtrykkeligt fremgår, om energieffektiv fjernvarme er trådt i stedet.

Kapitel 3: Standardvurdering:

Kommissionen vil som udgangspunkt alene anvende en standardvurdering for både investerings- og driftsstøtte, hvor støttemodtager modtager mindre end 5 mio. EUR⁵.

Kommissionen har identificeret nedenstående foranstaltninger, hvor statsstøtte på visse betingelser kan være forenelig med TEF art. 87, stk. 3, litra

⁴ Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT L 257 af 10.10.1996, s. 26.).

⁵ Dvs. en standardvurdering, der ikke efterfølges af en detaljeret vurdering. Herudover må det antages, at driftsstøtte på under 5 mio. EUR til en støttemodtager, der opfylder bestemte mål for kapaciteten, produktionen eller forbruget også vil være omfattet af en detaljeret test jf. pkt. 138 i udkastet.

c). Kommissionen går umiddelbart ud fra, at disse foranstaltninger vil korrigere for markedsfejl eller forbedre miljøbeskyttelsen.

Som noget nyt fremgår det udtrykkeligt af udkastet, at varigheden af støtteordninger bør være rimelig, uden at det berører medlemsstaternes mulighed for at genanmelde en foranstaltning, når tidsfristen i Kommissionens beslutning er udløbet.

1) støtte til virksomheder, der går videre end EF-standarderne eller øger miljøbeskyttelsesniveauet i fravær af EF-standarder:

Bestemmelsen om, at investeringer, der medfører en nedbringelse af CO₂-emissionerne fra energiproduktion med mindst 50 % sammenlignet med gennemsnitlige specifikke emissionsniveauer (f.eks. emissioner pr. energienhed) registreret af kraftværker, der bruger samme brændstoffer, kan modtage støtte i overensstemmelse med bestemmelserne i afsnit 3.1.1, 1. udkast, er udeladt.

Støtteintensiteten er øget fra 30 % til 50 % brutto af de støtteberettigede omkostninger jf. pkt. 65.

Hvis investeringen vedrører erhvervelse af et aktiv i form af økoinnovation eller lancering af et økoinnovationsprojekt, kan støtteintensiteten forhøjes med 10 %, forudsat at visse betingelser er opfyldt herunder at aktivernes eller projekternes innovative karakter medfører en klar risiko, som er større end den risiko, der normalt forbindes med sammenlignelige ikke-innovative aktiver. I 1. udkast var der alene henvist til risiko i teknologisk eller finansiell henseende. Nu er bestemmelsen udvidet til også at omfatte risiko i markedsfølsom henseende jf. pkt. 66 (c).

Derudover er det nyt, at investeringen også kan vedrøre lancering af et økoinnovationsprojekt, idet 1. udkast alene omfattede erhvervelse af et aktiv i form af økoinnovation, se pkt. 66.

Derudover er de støtteberettigede omkostninger i forbindelse med støtte til virksomheder, der går videre end EF-standarderne eller øger miljøbeskyttelsesniveauet i fravær af EF-standarder, udvidet til også at kunne omfatte forberedende analyser i direkte tilknytning til investeringen jf. pkt. 72.

2) Støtte til tidlig tilpasning til kommende EF-standarder for SMV:

Støtten er forenelig, hvis EF-standarderne er vedtaget, forudsat at investeringen gennemføres og afsluttes mindst et år før den obligatoriske frist for gennemførelse udløber. De maksimale støtteintensiteter er henholdsvis 25 % for små og 20 % for mellemstore virksomheder af de støtteberettigede omkostninger.

De støtteberettigede omkostninger skal begrænses til de supplerende investeringsomkostninger, der er nødvendige for at nå det miljøbe-

skyttelsesniveau, der kræves ifølge EF-standarderne *sammenlignet med det eksisterende miljøbeskyttelsesniveau, der var krævet før den pågældende standards ikrafttrædelse*. Det med kursiv fremhævede er en tilføjelse, jf. pkt. 76.

3) *Støtte til energibesparelser:*

For så vidt angår investeringsstøtte, er støtteintensiteten forhøjet fra 50 % til 60 % i udkastet.

For så vidt angår beregningen af meromkostninger, er der sket en tilføjelse angående identifikationen af driftsoverskud/omkostninger. De støtteberettigede omkostninger skal beregnes med fradrag af eventuelle driftsoverskud og omkostninger, der er knyttet til merinvesteringen i energibesparelse, og som er påløbet i de første 5 år af investeringens løbetid for så vidt angår store virksomheder og 3 år for så vidt angår SMV. Sondringen mellem store virksomheder og SMV er ny, idet løbetiden i 1. udkast alene var 5 år, se pkt. 81 (c).

For så vidt angår driftsstøtte er det tilføjet, at ved fastsættelsen af driftsstøtten skal en eventuel investeringsstøtte til den pågældende virksomhed i relation til det nye anlæg fratrækkes produktionsomkostningerne jf. pkt. 83 (a).

4) *støtte til vedvarende energikilder:*

For så vidt angår investeringsstøtte, er støtteintensiteten forhøjet fra 50 % til 60 %. Dog er støtteintensiteten for biomasse fastholdt på 50 %.

5) *Støtte til kraftvarmeproduktion:*

Miljøinvesteringer i og/eller driftsstøtte til kraftvarmeproduktion betragtes som forenelige med fællesmarkedet, hvis anlæggene er i overensstemmelse med definitionen af højeffektiv kraftvarmeproduktion i pkt. 60 (i). Som noget nyt er det også en forudsætning, at 1) en ny kraftvarmeenhed overordnet set vil medføre primærenergibesparelser i forhold til separat produktion som defineret i direktiv 2004/8/EF⁶ og Kommissionens beslutning 2007/74/EF⁷, og 2) forbedring af en eksisterende kraftvarmeenhed eller omdannelse af et eksisterende kraftværk til en kraftvarmeenhed vil medføre primærenergibesparelser i forhold til den oprindelige situation, se pkt. 95.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 2004/8/EF af 11. februar 2004 om fremme af kraftvarmeproduktion på grundlag af en efterspørgsel efter nyttevarme på det indre energimarked og om ændring af direktiv 92/42/EØF.

⁷ Kommissionens beslutning af 21. december 2006 om fastsættelse af harmoniserede referenceværdier for effektiviteten ved separat produktion af el og varme, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/8/EF.

Støtteintensiteten for investeringsstøtte er øget fra 50 % til 60 % af de støtteberettigede investeringsomkostninger, se pkt. 96.

6) *Støtte til fjernvarme:*

Støtte til miljøinvesteringer i energieffektive fjernvarmeanlæg betragtes som forenelige med fællesmarkedet, hvis de fjernvarmeanlæg, der modtager støtte, er i overensstemmelse med definitionen af energieffektiv fjernvarme i pkt. 60 (k), og som noget nyt hvis støtten medfører primærenergibesparelser. Derudover skal kombinationen af varme- og elektricitet, hvis der er tale om kraftvarme) og varmedistribution medføre primærenergibesparelser, eller formålet med investeringen skal være anvendelse og distribution af overskudsvarme til fjernvarmebrug, se pkt. 102.

Støtteintensiteten er øget fra 40 % til 50 % af de støtteberettigede omkostninger. Den tidligere bestemmelse om, at investeringer i fjernvarmeanlæg, der udelukkende anvender vedvarende energikilder, kan tildeles en bonus på 10 %, er udeladt. Som noget nyt er tilføjet, at hvis støtten kun tager sigte på produktionsdelen i et fjernvarmeanlæg, vil energieffektive fjernvarmeanlæg, der er baseret på vedvarende energikilder eller kraftvarme, være omfattet af reglerne om støtte til henholdsvis vedvarende energikilder og kraftvarmeproduktion, se pkt. 103, dvs. at den højere støtteintensitet på 60 % vil kunne anvendes.

Derudover mangler støtteintensiteten for energieffektiv fjernvarme baseret på vedvarende energikilder i tabellen under pkt. 104.

Endelig er det nyt, at de støtteberettigede omkostninger skal beregnes i overensstemmelse med reglerne i pkt. 69-72. I 1. udkast var alene henvist til pkt. 72.

Støtte til affaldssortering:

Der kan kun ydes investeringsstøtte til affaldshåndtering under nærmere angivne betingelser. Som noget nyt er præciseret, at det drejer sig om håndtering af andre virksomheders affald, se pkt. 108.

Støtteintensiteten er øget fra 30 % til 50 % af de støtteberettigede omkostninger, se pkt. 110.

7) *Støtte til rensning af forurenede industrigrunde:*

I stedet for at anvende begrebet ”genopretning” anvendes nu ”rensning”.

Af 1. udkast fremgik, at der kunne ydes støtte, hvis forureneren ikke kunne identificeres eller ikke kunne holdes ansvarlig ifølge EU-regler eller national lovgivning *eller ikke kunne pålægges genopretningsomkostningerne*. I 2. udkast er det med kursiv fremhævede udeladt.

8) *Støtte til flytning af virksomheder:*

I 2. udkast er tilføjet, at flytningen kan være aftalt mellem virksomheden og den offentlige myndighed, se pkt. 118 (a).

Støtteintensiteten er øget fra 40 % til 50 % af de støtteberettigede omkostninger, se pkt. 120.

9) *Støtte i form af afgiftslempelser eller afgiftsfritagelser:*

Som noget nyt er de tidligere bestemmelser om ikke-harmoniserede afgifter og harmoniserede afgifter sammenskrevet se pkt. 123, og pkt. 127 om eksisterende afgifter er helt udeladt. Pkt. 123 gælder nu for ændringer af eksisterende miljøafgifter.

Som noget nyt nævnes, at for miljøafgifter på energiforbrug, der udtrykkeligt falder uden for det gældende direktivs anvendelsesområde, mener Kommissionen, at en betydelig del af en afgift udgør mindst 20 % af den nationale afgift eller et beløb, der mindst svarer til EF's mindstesats ifølge det gældende direktiv, således at den laveste sats vælges.

Derudover nævnes, at for at være forenelige med EF-traktatens artikel 87, skal sådanne afgiftslempelser eller fritagelser være tilladte ifølge den gældende lovgivning og være i overensstemmelse med de begrænsninger og betingelser, der er fastsat deri.

10) *Støtte i form af handel med emissionsrettigheder:*

Som noget nyt er tilføjet (se pkt. 125 (b)), at tildelingen skal være baseret på objektive kriterier, og at højere tildelinger til eksisterende anlæg i forhold til nye markedsdeltagere ikke må udgøre urimelige handelshindringer, se pkt. 125 (d).

Kapitel 4: Den detaljerede vurdering:

Foranstaltninger, der underkastes en detaljeret vurdering:

Den detaljerede vurdering anvendes ved foranstaltninger på mere end 5 mio. EUR pr. virksomhed både for investeringsstøtte og for driftsstøtte til energibesparelser⁸. Desuden finder den detaljerede test anvendelse på en række former for driftsstøtte afhængig af virksomhedernes kapacitet, forbrug eller produktion. Som noget nyt er det, for så vidt angår driftsstøtte i form af miljøafgiftslempelser/-fritagelser, præciseret efter forbrug, hvornår den detaljerede test finder anvendelse, se pkt. 138 (b) (vi).

Kommissionen ønsker, at medlemsstaterne er særligt opmærksomme på pkt. 138 (b), der omhandler tærskelværdierne for, hvornår den detaljerede vurdering af individuelle sager vil blive anvendt. Kommissionen beder om data for, hvor mange notifikationer, der vil være omfattet af de forskellige kategorier. Kommissionen inviterer også til at fremsende omformuleringer/tilføjelser til denne bestemmelse på forhånd.

⁸ Driftsstøtten beregnes for en periode på 5 år.

Derudover er det tilføjet, at driftsstøtte, der ydes til nye anlæg til fremstilling af vedvarende energi, skal anmeldes og underkastes en detaljeret vurdering, se pkt. 139.

Kriterier for økonomisk vurdering af individuelle sager:

Det er tilføjet, at de fastsatte støtteintensiteter i kap. 3 under ingen omstændigheder må overskrides. Hvad angår støtte i form af afgiftslempelser/afgiftsfritagelser, vil den detaljerede vurdering blive gennemført på basis af de positive og negative elementer, når de er relevante for denne form for støtte, se pkt. 142. Kommissionen vil tage højde for, om støttemodtageren har et afgiftspligtigt forbrug eller emissionsniveau, der klart ikke kan nedsættes, se pkt. 143.

Rapportering og overvågning:

I udkastet stilles øgede krav til rapportering, blandt andet skal støttemodtagers navn oplyses, ligesom der skal gøres rede for tilskyndelsesvirkningen. Det fremgår nu, at disse øgede krav til rapportering kun gør sig gældende for store virksomheders vedkommende, se pkt. 172.

Af 1. udkast fremgik det, at for skattemæssige foranstaltninger skulle medlemsstaterne fremsende en liste over de støttemodtagere, der har fået en årlig skattelettelse på over 200 000 EUR. Denne bestemmelse er i 2. udkast ændret således, at medlemsstaten skal fremsende en række oplysninger, men dog ikke en liste over støttemodtagere. Disse oplysninger består af relevante lovgivningstekster om indførelse af støtten, præcisering af de kategorier af virksomheder, der indrømmes fritagelser/lempelser, oplysninger om de sektorer, der er mest påvirket af fritagelser/lempelser samt forklaring på, hvordan kriteriet om tilskyndelsesvirkning er opfyldt for store virksomheders vedkommende, jf. pkt. 173.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om sagen.

3. Nærheds- og proportionalitets princippet

Kommissionen forholder sig i forslaget ikke nærmere til nærhedsprincippet. Det vurderes, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

4. Gældende dansk ret

Der findes ikke dansk ret på området i form af love eller bekendtgørelser.

5. Høring

Det første udkast til forslag til nye rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse var igennem den nationale EU-procedure i juni 2007, og blev diskuteret på multilateralt møde i Kommissionen den 2. juli 2007.

2. udkast til nye rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse blev sendt i høring i Specialudvalget for Konkurrenceevne og Vækst og i Fødevareministeriets §2-udvalg den 12. oktober 2007.

Danmarks Rederiforening og Danske Maritime har afgivet høringssvar:

Danmarks Rederiforening har umiddelbart ingen kommentarer til udkastet udover, at det er vigtigt at fastholde de nuværende formuleringer om, at miljøstøtte ikke skal bruges til at beskytte de svage virksomheder og ej heller bør give anledning til konkurrenceforvridning mellem virksomheder.

Danske Maritime er betænkelig ved at støtte (også til miljøformål) tillades uden at det sikres, at der kan gribes ind, dersom medlemsstaterne skulle misbruge muligheden. Fritagelser fra EU kontrol bør ikke være så omfattende, at de også gælder situationer, hvor det efterfølgende måtte kunne påvises, at støtten er konkurrenceforvridende og uden miljømæssig effekt.

Derudover mener Danske Maritime, at en standardvurdering på basis alene af et beløb, eller en virksomhedsstørrelse, kan vise sig at være misvisende, idet mange meget små virksomheder kan konkurrere internationalt og kan påvirkes af, at selv få millioner ydes en udenlandsk konkurrent.

Derudover har forslaget været sendt i høring i EU-udvalget og Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg den 29. oktober 2007.

6. Andre landes generelle holdninger

Udkastet blev diskuteret på et multilateralt møde den 5. november 2007. Mange af de øvrige medlemsstater støttede de højere støtteintensiteter. Flere af de danske synspunkter i forbindelse med afgiftslempelser/afgiftsfritagelser blev støttet af de tilstedeværende lande.

Kommissionen forventer at tilsende medlemsstaterne det endelige udkast i januar 2008, hvilket betyder, at de eksisterende rammebestemmelser forventes forlænget.

7. Regeringens foreløbige holdning

Danmark støtter en nedbringelse af statsstøtteniveauet og omlægning af støtten til horisontale formål. Endvidere lægger Danmark vægt på forurenere-betaler-princippet. Samtidig er det dansk holdning, at der er en lang række prioriterede miljøproblemer i EU, som kan løses gennem udvikling og anvendelse af mere miljøeffektiv teknologi. Danmark anser det derfor for vigtigt, at der er gode betingelser for udvikling af teknologiske muligheder. Endvidere lægger Danmark vægt på, at rammebestemmelserne fortsat giver mulighed for at yde statsstøtte i de tilfælde, hvor nationale miljøregler er strengere end fællesskabsreglerne, og hvor statsstøtten alene tager udgangspunkt i de ekstraomkostninger, som virksomhederne har ved at opfylde de strengere nationale krav.

Danmark støtter Kommissionens mere økonomiske tilgang til miljøbeskyttelse. I den forbindelse mener Danmark, at det er vigtigt, at balancetesten i udkastet operationaliseres og forenkles i videst muligt omfang. Desuden er det dansk holdning, at der i udkastet skal være større klarhed i forhold til miljøbaserede støtteordninger, der etableres som følge af implementering af EU-direktiver.

8. **Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser**

Forslaget har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser eller konsekvenser for EU's budget.

9. **Samfundsøkonomiske konsekvenser**

Forslaget vurderes ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser.

10. **Administrative konsekvenser for erhvervslivet**

Forslaget medfører ikke i sig selv administrative konsekvenser for erhvervslivet, idet virksomhederne ikke er forpligtede til at modtage statsstøtte.

11. **Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg:**

Folketingets Europaudvalg har modtaget grundnotat om sagen ultimo juni 2007. Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.