



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.10.2017
C(2017) 4461 final

KOMMISSIONENS AFGØRELSE

af 16.10.2017

**om støtteforanstaltning SA.32874 (2012/C) [ex SA.32874 (2011/NN)] iværksat af
Danmark**

(EØS-relevant tekst)

(Kun den danske udgave er autentisk)

KOMMISSIONENS AFGØRELSE

af 16.10.2017

om støtteforanstaltning SA.32874 (2012/C) [ex SA.32874 (2011/NN)] iværksat af Danmark

(EØS-relevant tekst)

(Kun den danske udgave er autentisk)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit¹,

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i overensstemmelse med nævnte artikel, under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

I. Sagsforløb

- (1) Ved e-mail af 17. marts 2011 fremsendte Danmarks Faste Repræsentation ved den Europæiske Union en prænotifikation om denne foranstaltning (nedsættelse af og fritagelse for afgiften til drikkevandsbeskyttelse) til Kommissionen.
- (2) Som led i undersøgelsen af denne prænotifikation anmodede Kommissionen den 27. april 2011 de danske myndigheder om supplerende oplysninger.
- (3) Ved e-mail af 16. september 2011 indsendte de danske myndigheder de supplerende oplysninger, som Kommissionen havde anmodet om den 27. april 2011.
- (4) Efter modtagelsen af disse oplysninger blev der afholdt to tekniske møder mellem de danske myndigheder og Kommissionen den 3. oktober og den 10. november 2011. I forlængelse af mødet den 10. november 2011 fremsendte de danske myndigheder en række nye supplerende oplysninger til Kommissionen.
- (5) Efter mødet den 10. november 2011 meddelte Danmarks Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union ved e-mail af 17. november 2011, at prænotifikationen om foranstaltningen var trukket tilbage.
- (6) Ved fax af 14. december 2011 meddelte Kommissionen de danske myndigheder, at den havde registreret støtten som uanmeldt statsstøtte under sag SA.32874 (2011/NN), idet afgiften var blevet indført allerede inden prænotifikationen og uden Kommissionens godkendelse.

¹ Med virkning fra den 1. december 2009 er EF-traktatens artikel 87 og 88 blevet til henholdsvis artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF"). De to sæt bestemmelser er i det væsentlige identiske. I denne afgørelse skal henvisninger til artikel 107 og 108 i EUF-traktaten efter omstændighederne forstås som henvisninger til EF-traktatens artikel 87 og 88. I TEUF blev der desuden indført visse terminologiske ændringer, f.eks. er "Fællesskabet" erstattet med "Unionen", "fællesmarkedet" med "det indre marked" og "Retten i første instans" med "Retten". I denne afgørelse anvendes terminologien i TEUF.

- (7) Ved e-mail af 27. december 2011 videresendte Danmarks Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union Kommissionen et brev fra de danske myndigheder om, at afgiftsordningen ville ophøre den 31. december 2011 og blive erstattet af en forhøjelse af den almindelige vandafgift, som allerede var blevet undersøgt af Kommissionen i forbindelse med støttesag NN 1/2005².
- (8) Ved brev af 22. marts 2012³ meddelte Kommissionen Danmark sin afgørelse af 21. marts 2012 om at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i TEUF i forbindelse med foranstaltningen ("undersøgelsesproceduren"). Den gav i den forbindelse de danske myndigheder en frist på en måned til at fremsætte bemærkninger.
- (9) Kommissionens afgørelse om at indlede undersøgelsesproceduren ("åbningsafgørelsen") blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*⁴. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at indsende deres bemærkninger til foranstaltningen.
- (10) Kommissionen modtog bemærkninger fra en interesseret part (Landbrug og Fødevarer, herefter "den interesserede part"). Den videresendte bemærkningerne til de danske myndigheder, som fik mulighed for at reagere herpå.
- (11) Ved e-mail af 16. maj 2012 fremsendte Danmarks Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union Kommissionen et brev fra de danske myndigheder, hvori de anmodede om en forlængelse af fristen for indsendelse af bemærkninger til den 11. juni 2012. Fristforlængelsen blev godkendt ved fax af 24. maj 2012.
- (12) Ved e-mail af 12. juni 2012 fremsendte Danmarks Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union de danske myndigheders bemærkninger til åbningsafgørelsen til Kommissionen.
- (13) Ved e-mail af 2. juli 2012 fremsendte Danmarks Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union de danske myndigheders kommentarer til den interesserede parts bemærkninger.
- (14) Ved brev af 10. september 2013 anmodede Kommissionen de danske myndigheder om yderligere oplysninger vedrørende deres bemærkninger til åbningsafgørelsen.
- (15) Ved e-mail af 7. november 2013 indsendte de danske myndigheder de relevante oplysninger. Som svar på et brev fra Kommissionen af 10. november 2015 fremsendte myndighederne nye supplerende oplysninger pr. e-mail af 19. april 2016.

II. Beskrivelse

- (16) Den 27. december 2008 vedtog Folketinget en lov om indførelse af en afgift på tilladelser til indvinding af grundvand med henblik på at bruge provenuet herfra til at finansiere kortlægningen af og indsatsplanlægningen for områder, der er særligt vigtige for drikkevandsforsyningen. Loven er indarbejdet i kapitel 4 a (§ 24) i lovbekendtgørelse nr. 935 af 24. september 2009.
- (17) Afgiften, som blev beregnet på grundlag af den mængde vand, der årligt måtte indvindes inden for rammerne af tilladelsen, udgjorde 0,305 DKK (ca. 0,04 EUR) pr. m³ i 2009, 0,315 DKK i 2010 og 0,310 DKK i 2011.

² Kommissionens konklusion i denne sag var, at afgiftsordningen ikke indebar statsstøtte.

³ Brev SG-Greffe (2012) D/5011.

⁴ EUT C 114 af 19.4.2012, s. 4.

- (18) Afgiftsordningen skulle oprindeligt være frem til 2017, og afgiften skulle ifølge lovbekendtgørelsens § 24 a opkræves i sin helhed af ejere af almene forsyningsanlæg⁵. Indehavere af tilladelser til indvinding fra egne anlæg skulle kun betale en tredjedel af afgiften, beregnet på grundlag af den årlige tilladte indvindingsmængde. Hvis tilladelsen gjaldt for en mængde på over 25 000 m³, betalte ejeren ifølge § 24 b en tredjedel af afgiften af 25 000 m³. Ifølge § 24 c var indehavere af indvindingstilladelser på højst 6 000 m³ om året fuldstændig fritaget for afgiften.
- (19) Ifølge de foreliggende oplysninger er der i Danmark udstedt 85 000 private indvindingstilladelser. Langt de fleste heraf vedrører landbrugssektoren. Antallet af tilladelser på højst 6 000 m³ anslås til 75 000. De danske myndigheder kan ikke garantere, at alle virksomheder i landbrugssektoren er indehavere af en privat indvindingstilladelse og derfor ikke er afhængige af den offentlige forsyning, men anfører, at de landbrug, der har mulighed for tilslutning til et offentligt vandforsyningsanlæg, som oftest er indehavere af en indvindingstilladelse og kun benytter de offentlige anlæg til husholdningsbehov.
- (20) Det fremgår af de danske myndigheders tal for 2009, at 12 275 indehavere af tilladelser opnåede en afgiftsnedsættelse svarende til gennemsnitligt 1 080 EUR årligt for indvindingstilladelser på gennemsnitligt 35 500 m³ vand. Tallene for 2009-2011 viser, at 1 091 virksomheder i landbrugssektoren opnåede afgiftsnedsættelser, som overstiger de minimis-loftet. De danske myndigheder har oplyst, at 106 indehavere af tilladelser er registreret som fødevareforarbejdende virksomheder.

III. Baggrund for indledningen af undersøgelsesproceduren

- (21) Kommissionen indledte undersøgelsesproceduren af følgende årsager:

- Kommissionen havde ved gennemgangen af sagen konstateret, at den relevante foranstaltning umiddelbart lod til at indebære statsstøtte, eftersom den blev ydet af staten (som gav afkald på indtægter ved at indrømme en nedsættelse af eller fritagelse for afgiften), begunstigede visse virksomheder (i dette tilfælde primært bedrifter i landbrugssektoren med tilladelse til privat indvinding, som fik lempet deres finansielle byrde, herunder særligt dem, der havde fordel af en fritagelse i stedet for en nedsættelse), kunne påvirke samhandelen og truede med at fordreje konkurrencevilkårene
- de danske myndigheders redegørelse gav ikke mulighed for at fastslå, om de minimis-forordningerne om henholdsvis primærproduktion (Kommissionens forordning (EF) nr. 1535/2007⁶) og om forarbejdning/afsætning af landbrugsprodukter (Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006⁷) fandt anvendelse, eller om de forskellige afgiftsniveauer var begrundet i skattesystemets indre logik
- støtteelementet forekom hverken at være i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse⁸ ("miljøretningslinjerne"), som der henvises til i EF-rammebestemmelserne for

⁵ Ved "almene vandforsyningsanlæg" forstås offentlige eller private anlæg, som forsyner mindst ti ejendomme med drikkevand.

⁶ Kommissionens forordning (EF) nr. 1535/2007 af 20. december 2007 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte til produktion af landbrugsprodukter (EUT L 337 af 21.12.2007, s. 35).

⁷ Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 af 15. december 2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte (EUT L 379 af 28.12.2006, s. 5).

⁸ EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1.

statsstøtte til landbrug og skovbrug for 2007-2013⁹, eller med bestemmelserne i de midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den nuværende finansielle og økonomiske krise¹⁰ ("de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte"), som de danske myndigheder havde henvist til.

IV. Bemærkninger fra de danske myndigheder

- (22) I e-mailen af 12. juni 2012 indsendte de danske myndigheder en ny detaljeret beskrivelse af foranstaltningen og den kontekst, den indgår i, sammen med deres egen analyse af foranstaltningen. Udgangspunktet i analysen gengivet herefter er, at foranstaltningen ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, dels fordi den ikke er selektiv, dels fordi den kan begrundes i det danske skattesystems karakter og forvaltning. Det anføres også, at selv om foranstaltningen måtte indebære statsstøtte, så er den forenelig med det indre marked. Endelig argumenteres det, at selv om Kommissionen måtte finde, at den eventuelle statsstøtte er uforenlig med det indre marked, er der flere faktorer, der taler for, at støtten ikke bør tilbagesøges.

Ingen statsstøtte

- (23) De danske myndigheder er ikke enige med Kommissionen i, at foranstaltningen opfylder alle kriterierne for statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i TEUF. De mener navnlig, at den afgift, der opkrævedes efter lovbekendtgørelsens § 24 b (se betragtning 18), ikke begunstigede visse virksomheder eller visse produktioner. Hvad angår afgiftsfritagelsen i § 24 c, fremfører myndighederne, at selv om den skulle udgøre en selektiv fordel, var denne fordel så begrænset, at den ikke kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (24) For at underbygge det første argument om, at afgiften ikke begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner, henviser de danske myndigheder til Den Europæiske Unions Domstols retspraksis, hvoraf det for det første følger, at det skal undersøges, om den statslige foranstaltning "inden for rammerne af en given retlig ordning udgør en fordel for visse virksomheder i forhold til andre virksomheder, der befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation"¹¹, og for det andet, at skatter og afgifter, der medfører en sondring mellem virksomheder, og som derfor umiddelbart er selektive, ikke indgår i definitionen af statsstøtte, hvis denne sondring skyldes skattesystemets karakter og opbygning¹². De fremfører, stadig på grundlag af Domstolens retspraksis, at det først bør bestemmes, hvilket normal- eller referencesystem der skal ligges til grund for undersøgelsen af den selektive karakter af en foranstaltning, og at det derefter bør undersøges, om nogle virksomheder, der er omfattet af referencesystemet, opnår en fordel i forhold til andre virksomheder, der er omfattet af samme system.

⁹ EUT C 319 af 27.12.2006, s. 1.

¹⁰ EUT C 16 af 22.1.2009, s. 1. Disse rammebestemmelser blev i 2009 udvidet til også at omfatte primærproduktion af landbrugsprodukter (EUT C 261 af 31.10.2009, s. 2) og derefter forlænget frem til udgangen af 2011 for alle de sektorer, de gælder for (EUT C 6 af 11.1.2011, s. 5).

¹¹ Domstolens dom af 22. december 2008, British Aggregates mod Kommissionen, C-487/06, ECLI:EU:C:2008:757, præmis 82.

¹² Domstolens dom af 8. november 2001, Adria Wien Pipeline GmbH og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH mod Finanzlandesdirektion für Kärnten., C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, præmis 42, og Domstolens dom af 8. september 2011, Kommissionen mod Nederlandene, C-279/08, ECLI:EU:C:2011:551, præmis 62.

- (25) Med udgangspunkt i denne retspraksis gør de danske myndigheder således gældende, at Kommissionen uden at begrunde nærmere i betragtning 15 i åbningsafgørelsen nøjedes med at konstatere, at foranstaltningen begunstigede visse virksomheder (landbrugsvirksomheder med private indvindingstilladelser, som får lettet den finansielle byrde, de ellers ville være pålagt, herunder dem, der opnår en fritagelse i stedet for en nedsættelse), og at den derfor lader til at antage, at afgiften i § 24 a, dvs. den afgift, der blev pålagt ejere af almene vandforsyningsanlæg, udgør referencesystemet for alle andre indehavere af vandindvindingsanlæg, og at disse befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation som førstnævnte og de virksomheder, der er tilsluttet et alment forsyningsanlæg, hvilket betyder, at fritagelserne og nedsættelserne i § 24 b udgør en selektiv fordel.
- (26) De danske myndigheder er ikke enige med Kommissionen heri. De anfører, at afgiften i § 24 a ikke kan betragtes som referencesystemet, blot fordi den er højere end afgifterne i § 24 b og 24 c. Desuden er antallet af ejere af almene vandforsyningsanlæg, som er underlagt afgiften i § 24 a, langt mindre end antallet af ejere af vandindvindingsanlæg, som er underlagt afgiften i § 24 b. Ifølge de danske myndigheder blev der med indførelsen af afgiftsordningen i 2009 skabt to referencesystemer: et sui generis-system for ejere af almene vandforsyningsanlæg (og indirekte for virksomheder, der har ret til at bruge vandet fra disse anlæg), og et andet system, der gælder for alle de øvrige ejere af anlæg til indvinding af grundvand.
- (27) Ifølge de danske myndigheder medfører sameksistensen af to referencesystemer, at de virksomheder, der betaler afgiften i § 24 a, ikke befinder sig i en tilsvarende retlig situation som de virksomheder, der betaler afgiften i § 24 b, eller der drager fordel af afgiftsfritagelsen i § 24 c af følgende årsager:
- ejere af almene vandforsyningsanlæg er i modsætning til de andre forpligtet til at levere drikkevand og kan vælte afgiften over i den pris, som forbrugerne betaler
 - de forbrugere og virksomheder, der befinder sig i det almene anlægs forsyningsområde, kan ikke skifte leverandør
 - ejerne af almene vandforsyningsanlæg er ikke virksomheder, idet Domstolen definerer en virksomhed som enhver enhed, der er involveret i en økonomisk aktivitet (dvs. udbud af varer eller tjenesteydelser), uanset form eller retlig status. Eftersom forsyningsselskaberne ikke kan udvide deres kundegrundlag, fordi forbrugerne ikke kan skifte leverandør, findes der ikke et konkurrenceudsat marked
 - i den forbindelse kan afgiftspligtige efter § 24 b og 24 c ikke betragtes som havende opnået en fordel i forhold til dem, der var afgiftspligtige efter § 24 a, eftersom sidstnævnte ikke er virksomheder
 - de virksomheder, der modtager vand fra de almene vandforsyningsanlæg, betaler afgiften indirekte (se første led) og beskattes på grundlag af deres faktiske vandforbrug i modsætning til de virksomheder, som selv indvinder vand, og som beskattes på grundlag af den tilladte indvindingsmængde, uden at der tages hensyn til deres faktiske forbrug
 - ejere af private vandindvindingsanlæg skal løbende søge om indvindingstilladelse, eftersom tilladelsen gælder i 10-15 år (for vand til kunstvanding gælder den 15 år), hvilket kan lede til overbeskatning, da afgiften beregnes med udgangspunkt i mængden af vand, der må indvindes, og ikke den mængde, der faktisk forbruges

- da afgiftsgrundlaget er forskelligt for almene vandforsyningsanlæg og for private vandindvindingsanlæg, kan det forekomme, at den lavere afgift, der betales af virksomheder med egen indvinding, ikke giver dem en økonomisk fordel, f.eks. hvis nedbørsmængden i løbet af et år mindsker behovet for kunstvanding, og vandforbruget dermed bliver mindre, end hvad der er givet tilladelse til og dermed betalt afgift af. Ifølge data fra Jupiter-databasen, som forvaltes af Geus (de nationale geologiske undersøgelser for Danmark og Grønland), brugte landbrugsbedrifterne i perioden 2009-2011 kun 34 % af den mængde, der var givet indvindingstilladelser til, mens det for fødevareforarbejdende virksomheder drejede sig om 48 % (disse tal er dog behæftet med en vis usikkerhed, eftersom primærproducenterne ikke er forpligtede til at måle den præcise mængde vand, der indvindes)

- de virksomheder, der er beliggende i et område, der forsynes af et alment vandforsyningsanlæg, har ret til at tilslutte sig dette, mens virksomheder, der befinder sig uden for et sådant område, er berettiget til at etablere deres eget vandindvindingsanlæg, men omkostningerne til etablering og drift af anlægget samt til eventuel vandrensning påhviler disse virksomheder, og det samme gør omkostningerne til den kvalitetskontrol, som kommunen kan stille krav om.

- (28) De danske myndigheder understreger også, at de, der beskattes efter § 24 a, ikke befinder sig i en tilsvarende faktisk situation som de virksomheder, der beskattes efter § 24 b, eller der drager fordel af en afgiftsfritagelse efter § 24 c, af følgende årsager:

- de landbrugsbedrifter, der selv indvinder vand, konkurrerer ikke direkte med de virksomheder, der er tilsluttet et alment vandforsyningsanlæg. Deres beliggenhed medfører, at de næsten alle ejer deres eget vandforsyningssystem, og selv om nogle af dem skulle være tilsluttet et alment vandforsyningsanlæg, har de virksomheder, der forbruger store mængder vand, en supplerende privat indvindingstilladelse, så drikkevandet fra det almene vandforsyningsanlæg alene går til husholdningen

- mange bedrifter og virksomheder er indehavere af en tilladelse til at indvinde overfladevand og er således ikke underlagt afgiften på indvinding af grundvand¹³. Indførelsen af en lavere afgift for landbrugsbedrifter, der indvinder grundvand, udligner forskellene mellem virksomheder, der indvinder grundvand, og dem, der indvinder overfladevand og dermed ikke er underlagt afgiften

- vandkvaliteten varierer også, afhængigt af om der ses på virksomheder, der er tilsluttet et alment vandforsyningsanlæg, eller dem, der har en tilladelse til privat indvinding. De almene anlæg er forpligtet til at levere rent drikkevand, hvorimod indholdet af pesticider, nitrater og bakterier i vandet fra de private anlæg ofte overskrider de maksimale grænseværdier, og ejerne af de private tilladelser skal derfor ofte investere 10 000-50 000 DKK for at opfylde lovkravene til drikkevand.

- (29) De danske myndigheder anfører, at der i den danske afgiftsordning ikke sondres mellem virksomheder i forskellige sektorer, som befinder sig i samme situation, men derimod mellem virksomheder, der ejer et vandindvindingsanlæg, og virksomheder, der ikke gør. Der skelnes i det danske afgiftssystem ikke mellem potentielt substituerbare processer eller produkter bragt i omsætning på et konkurrenceudsat marked, eftersom det indvundne vand ikke efterfølgende blev bragt på markedet. Det forhold, at primærproducenterne på grund af deres beliggenhed ikke frit kan vælge

¹³ Der må maksimalt indvindes ca. 188 mio. m³ overfladevand årligt, heraf 13 mio. m³ til primærproduktion (ca. 500 bedrifter), som overvejende bruges til vanding. Den største tilladelse med henblik på vanding var på 270 000 m³ om året i perioden 2009-2011 og med henblik på husdyrhold på 511 000 m³ om året.

mellem privat indvinding eller tilslutning til et alment forsyningsanlæg, betyder også, at der ikke findes en mulig konkurrencemæssig sammenhæng eller substitutionsmulighed mellem det grundvand, som indvindes til kunstvanding, og det drikkevand, de almene forsyningsanlæg leverer til virksomheder og borgere.

- (30) Ifølge de danske myndigheder kan det altså konkluderes, at den afgift, der blev pålagt ejere af almene forsyningsanlæg, ikke medførte en selektiv fordel for de virksomheder, der havde ret til selv at indvinde vand, idet der i betragtning af det formål, der blev forfulgt med afgiften (beskyttelse af drikkevandet), ikke var andre virksomheder eller bedrifter, der befandt sig i en tilsvarende faktisk eller retlig situation, eller var blevet diskrimineret imod.
- (31) For så vidt angår forholdet mellem de virksomheder, der er afgiftspligtige efter § 24 b, og dem, der er fritaget for afgiften efter § 24 c, anerkender de danske myndigheder, at de virksomheder, der udøver en økonomisk aktivitet, og som har haft fordel af en afgiftsfritagelse, har haft en konkurrencefordel i forhold til de konkurrenter, som betalte afgift efter § 24 b. De anfører imidlertid, at denne selektivitet kun gælder i forhold til disse konkurrenter og ikke i forhold til de virksomheder, der blev beskattet direkte efter § 24 a, eller dem, der blev beskattet indirekte gennem deres vandregninger fra et alment forsyningsanlæg, og som ikke befandt sig i en tilsvarende situation.

Begrundelse i skattesystemets karakter og indre logik

- (32) Hvis Kommissionen stadig fastholder, at afgiften, som den er blevet anvendt, begunstiger visse virksomheder til trods for de retlige og faktiske forskelle, mener de danske myndigheder, at undtagelserne i afgiftssystemet kan begrundes i skattesystemets karakter og forvaltning, og at afgiftsordningen derfor ikke indebærer statsstøtte, selv om de endnu en gang anerkender, at der var forskelsbehandling mellem de virksomheder, der blev beskattet efter § 24 b, og dem, der opnåede en afgiftsfritagelse efter § 24 c. Hvis Kommissionen fastholder, at bestemmelserne i § 24 a skal anses som den normale afgiftsordning, og at foranstaltningerne i § 24 b og 24 c udgør selektive undtagelser herfra, kan disse undtagelser begrundes i skattesystemets karakter eller indre logik.
- (33) I den forbindelse fremfører de danske myndigheder, at den nedsatte afgift, som betales af andre end ejere af almene vandforsyningsanlæg, bl.a. berettiges af, at landbrugerne og andre ejere af private vandindvindingsanlæg selv skal finansiere omkostningerne i forbindelse med vandindvinding og ikke har ret til at tilslutte sig et alment forsyningsanlæg, hvis de er beliggende uden for anlæggets forsyningsområde. De tilføjer, at formålet med afgiften er at finansiere indsatsen til beskyttelse og bevarelse af drikkevandsressourcerne og ikke at give landbrugerne mulighed for at vande deres afgrøder med drikkevand. Ifølge de danske myndigheder er dette tilstrækkeligt til at berettige den forskelsbehandling, der følger af afgiftsordningen, og som hviler på en række faktuelle og retlige forskelle, som harmonerer med ordningens formål.
- (34) De danske myndigheder anfører følgende vedrørende nedsættelsen af afgiften og loftet over beregningsgrundlaget på 25 000 m³ i § 24 b:
- denne foranstaltning gjaldt for alle virksomheder uanset størrelse, beliggenhed og sektor
 - afgiften blev nedsat med to tredjedele på grundlag af antagelser på tidspunktet for indførelsen af afgiften, hvor man gik ud fra, at der effektivt ville blive udnyttet en tredjedel af den mængde, der er givet tilladelse til at indvinde. Disse antagelser blev

siden bekræftet af data, der er indsamlet efter afgiftens indførelse, og som viser, at landbrugsbedrifterne i primærsektoren i perioden 2009-2011 havde en udnyttelsesgrad på 34 % (for virksomheder, der beskæftiger sig med forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter, var udnyttelsesgraden 48 % i samme periode, men eftersom landbrugsbedrifterne i primærsektoren tegner sig for over 90 % af de udstedte tilladelser, blev det besluttet at anvende satsen på 34 % for alle støttemodtagere af hensyn til en god administrativ forvaltning af systemet)

- hvis loftet ikke var indført, havde afgiften i § 24 b givet et provenu på 60 mio. DKK, dvs. mere end det dobbelte af det beløb, som afgiften i denne paragraf havde til formål at generere til at finansiere indsatsplanlægningen, og afgiften ville have været mindre godt fordelt mellem landbrugerne (et interval mellem 80 og 335 EUR med loftet og mellem 40 og 35 000 EUR uden loftet). Hvis landbrugsbedrifterne havde skullet betale den fulde afgift, i stedet for en tredjedel, ville det samlede provenu alene fra den primære landbrugsproduktion have været 138 mio. DKK

- loftet giver mulighed for at fastholde en vis ligebehandling mellem de virksomheder, der benytter (afgiftsfrit) overfladevand, med dem, der benytter grundvand

- eftersom afgiften beregnes på basis af den mængde, der må indvindes, og ikke af det effektive forbrug, ville nogle virksomheder uden et loft have skullet betale uforholdsmæssigt store beløb

- loftet gør det muligt at indføre et fast beløb, som skal betales af virksomheder med tilladelser til indvinding af mere end 25 000 m³, der udgør 61 % af landbrugsbedrifterne, og fordelene berører således de 39 % af virksomhederne med tilladelse til indvinding af mindre end 25 000 m³, som kun har betalt en del af standardafgiften, og hvor fordelene beløber sig til højst 250 EUR om året, dvs. langt under de minimis-tærsklen

- loftet giver mulighed for at mindske naturforholdenes indvirkning på virksomheder, der producerer de samme produkter (f.eks. vejrforhold, der påvirker behovet for kunstvanding forskelligt fra det ene område til det andet).

- i det foreliggende tilfælde udgør vandet en produktionsfaktor og ikke et produkt i sig selv. Kommissionen konkluderede i sag N 472/2002¹⁴ om et permanent loft over grundskyldspromillen, at loftet var berettiget ved skattesystemets indre logik, navnlig på grund af jordens centrale betydning som produktionsfaktor i landbrugssektoren

- loftet er hverken materielt eller regionalt selektivt, da det anvendtes for alle virksomheder i alle sektorer uanset størrelse eller vandforbrug, det afhang ikke af særlige kriterier (bl.a. geografiske), der kunne udelukke visse virksomheder, og myndighederne besad ingen skønsmæssige beføjelser til at fravige reglerne for beregning af afgiften (der henvises i den forbindelse til Kommissionens afgørelser i sag N 159/2009 og N 480/2007)

- hvis Kommissionen alligevel måtte finde, at loftet er selektivt, er dette begrundet i skattesystemets indre logik, eftersom 61 % af indehaverne af tilladelse til privat vandindvinding betalte den højeste afgift efter § 24 b, og dette beløb således bør anses for at være normen. Målet med afgiften var at opnå et provenu til at

¹⁴

Afgørelse C(2003) 777 final COR ændret (jf. afgørelse C(2003) 1224 final).

finansiere fælles tiltag til beskyttelse af vandet, og loftet var blevet indført for at undgå, at sektoren blev pålagt en urimelig økonomisk byrde og samtidig sikre en ligelig fordeling af byrden mellem producenter af samme typer produkter, men hvis vandingsbehov påvirkes af naturforholdene (jordbeskaffenhed, nedbør)

- - loftet kan berettiges på grundlag af bestemmelserne i Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttere reglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne¹⁵, eftersom det følger en omfordelingslogik (punkt 24 i Kommissionens meddelelse), ikke indeholder nogen skønsmæssige elementer og er relateret til en særlig vigtig produktionsfaktor (punkt 27 i Kommissionens meddelelse), alle forhold, der kan berettige afgiften ud fra skattesystemets karakter eller indre logik. De danske myndigheder henviser i den forbindelse igen til Kommissionens afgørelse i sag N 472/2002 og understreger vandets betydning som produktionsfaktor.

- (35) For så vidt angår afgiftsfritagelsen i § 24 c og forskelsbehandlingen mellem virksomheder i samme sektor omhandlet i åbningsafgørelsen, anfører de danske myndigheder, at det på grund af skattesystemets struktur er naturligt, at de mange indehavere af tilladelser til indvinding af mindre mængder vand blev fritaget for afgiften, i betragtning af det ubetydelige provenu, afgiften ville bidrage med, og den begrænsede belastning af vandressourcerne. Eftersom afgiften blev beregnet på basis af den mængde, der teoretisk set må indvindes ifølge tilladelsen, skulle virksomhederne kun betale 81 EUR i 2009, 84 EUR i 2010 og 83 EUR i 2011. Da langt størstedelen af de udstedte indvindingstilladelser desuden kun vedrører en gennemsnitlig mængde på 1 000 m³ om året, beløb fritagelsen sig kun til 40 EUR for hele perioden. Indehavere af små indvindingstilladelser (højst 6 000 m³) adskiller sig desuden ved, at de ikke er omfattet af en indberetningspligt, og der findes således ikke et samlet register med tilladelser, som skatteforvaltningen kan anvende.
- (36) De danske myndigheder anfører afslutningsvis med hensyn til spørgsmålet om selektivitet, at det udelukkende er fritagelsen i § 24 c, der kan betragtes som selektiv, fordi den begunstiger visse virksomheder, men at den under alle omstændigheder er begrundet i skattesystemets karakter og indre logik. De tilføjer, at selv om Kommissionen fortsat måtte mene, at afgiftsordningen i § 24 a udgør referencesystemet, er der ikke tale om diskrimination i betragtning af de anførte forskelle i faktiske og retlige omstændigheder.

Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen

- (37) De danske myndigheder behandler disse spørgsmål ud fra to aspekter i deres e-mails af 12. juni 2012 og 7. november 2013: for det første sammenholdes afgiftsordningen i § 24 a med ordningerne i §§ 24 b og 24 c, og for det andet sammenholdes afgiftsordningen i § 24 b med ordningen i § 24 c.
- (38) Med hensyn til den første sammenligning understreger de danske myndigheder, at hvis en national foranstaltning ikke medfører en selektiv fordel, kan den heller ikke fordreje konkurrencen eller påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Eftersom de mener at have dokumenteret, at afgiftsnedsættelsen eller -fritagelsen ikke begunstiger modtagerne i forhold til andre virksomheder, som må antages at befinde sig i en tilsvarende faktisk eller retlig situation, kan der ikke være tale om konkurrencefordrejning efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

¹⁵ EFT C 384 af 10.12.1998, s. 3.

- (39) Hvad angår den anden sammenligning, anerkender de danske myndigheder, at de virksomheder, der er fritaget for afgiften, har fået en fordel i forhold til andre virksomheder, men de anfører, at fritagelsens værdi er så ubetydelig, at den ikke påvirker konkurrencen på det indre marked, hvilket alt tyder på, eftersom ingen virksomheder har indgivet nogen klager. De danske myndigheder mener desuden, at det påhviler Kommissionen at dokumentere, at en støtteforanstaltning er konkurrencefordrejende. I den forbindelse henviser de til Domstolens dom af 24. oktober 1996 i sag C-329/93, Forbundsrepublikken Tyskland, Hanseatische Industrie-Beteiligungen GmbH og Bremer Vulkan Verbund AG mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber¹⁶, og særlig præmis 52, hvori det fastslås, at "*selv om det i visse tilfælde kan fremgå af selve de omstændigheder, hvorunder støtten ydes, at den kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, påhviler det i det mindste Kommissionen at angive disse omstændigheder i beslutningens begrundelse*". Ifølge de danske myndigheder nøjedes Kommissionen i åbningsafgørelsen blot med at nævne omfanget af Danmarks samhandel med landbrugsprodukter, og den har således ikke i tilstrækkelig grad dokumenteret, hvorfor den finder, at afgiftsordningen kan true med at fordreje konkurrencen og samhandelen på det indre marked. For at illustrere fritagelsens begrænsede værdi peges der på, at en virksomhed, der er afgiftsfritaget for den maksimale mængde (6 000 m³), modtog støtte på 610 DKK (ca. 81 EUR) i 2009, 630 DKK (ca. 84 EUR) i 2010 og 620 DKK (ca. 83 EUR) i 2011 i forhold til de virksomheder, der fik en nedsættelse efter § 24 b. Størstedelen af de fritagne bedrifter er desuden kun indehavere af indvindingstilladelser på 1 000 m³, hvilket gør fritagelsens værdi endnu mere ubetydelig. Eftersom afgiften blev ophævet den 1. januar 2012, har de begunstigede bedrifter højst kunnet modtage støtte på 250 EUR i forhold til dem, der udelukkende havde fordel af nedsættelsen. Alle beløbene ligger inden for tærsklerne i de minimis-forordningerne for både primær landbrugsproduktion og fødevarerforarbejdning og er derfor ikke konkurrencefordrejende.

Forenelighed

a) Primær produktion

- (40) De danske myndigheder fremfører i analysen, at en eventuel støtte i relation til afgiftsordningerne i §§ 24 b og 24 c under alle omstændigheder er forenelig med det indre marked.
- (41) Med hensyn til afgiftsnedsættelsen i § 24 b mener de danske myndigheder, at punkt 151 til 159 i miljøretningslinjerne er overholdt, for så vidt som afgiften er en miljøafgift, og en nedsættelse af den er nødvendig og proportional i alle scenarier (dvs. uanset om referencesystemet for analysen udgøres af afgiftsordningen i § 24 a, eller af afgiftsordningen i § 24 b, hvor loftet på 25 000 m³ anses for at kunne begunstige indehavere af en indvindingstilladelse på over 25 000 m³).

Miljøafgift (punkt 151 i miljøretningslinjerne)

- (42) De danske myndigheder illustrerer afgiftens karakter af miljøafgift ved at henvise til afgiftsordningens overordnede mål, nemlig beskyttelse af drikkevandet, og understreger, at den danske foranstaltning går videre end forpligtelserne i

¹⁶ Domstolens dom af 24. oktober 1996, Forbundsrepublikken Tyskland, Hanseatische Industrie-Beteiligungen GmbH og Bremer Vulkan Verbund AG mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, C-329/93, C-62/95 og C-63/95, ECLI:EU:C:1996:394.

vandrammedirektivet og måske ikke findes i andre medlemsstater. De tilføjer, at ordningen var tilrettelagt således, at de største bidragydere (ejere af vandforsyningsanlæg) kunne vælte afgiften over på forbrugerne på basis af deres forbrug og dermed tilskynde dem til at forbruge mindre. Ved at indføre afgiftsnedsættelser og -fritagelser for dem, der selv indvinder vand, har man ifølge de danske myndigheder i højere grad kunnet beskatte dem, der forbruger den største mængde drikkevand.

Støttens nødvendighed (punkt 158 i miljøretningslinjerne)

- (43) Hvad angår kriteriet i punkt 158, litra a), i miljøretningslinjerne (ifølge hvilket valget af støttemodtagere skal baseres på objektive og klare kriterier, og støtten i princippet skal ydes på samme måde for alle konkurrenter i samme sektor/relevante marked, hvis de er i samme faktuelle situation), anfægter de danske myndigheder Kommissionens argument om, at de skulle have foretaget en sontring mellem erhvervsdrivende uden for landbrugssektoren med tilladelse til at indvinde vand og erhvervsdrivende i landbrugssektoren. De mener ikke, at der med afgiftsordningen skelnes mellem virksomheder i og uden for visse sektorer, men at alle ejere af ikke-almene vandforsyningsanlæg med tilladelse til at indvinde mere end 6 000 m³ grundvand om året, uanset erhvervssektor, derimod er underlagt afgiften i § 24 b. Hvis loftet på 25 000 m³ anses for at begunstige indehavere af indvindingstilladelser på mere end 25 000 m³, må kriteriet om objektivitet og klarhed i valget af støttemodtager være opfyldt, eftersom afgiftsnedsættelsen anvendes på samme måde for alle virksomhederne i samme sektor, der befinder sig i samme faktuelle situation (indehaver af en indvindingstilladelse på mere end 25 000 m³ vand).
- (44) De danske myndigheder henviser også til kriteriet om objektivitet og klarhed forud for valg af støttemodtagere og undrer sig over, hvorfor Kommissionen ser på virksomhederne i andre medlemsstater, som ikke har samme fordel som de danske virksomheder, der opnår nedsættelse eller fritagelse, eftersom de udenlandske virksomheder ikke er omfattet af den danske afgiftsordning. De henviser til Kommissionens beslutning i sag C-30/2009¹⁷, hvor Kommissionen fandt kriterierne objektive og klare.
- (45) Hvad angår kriteriet i punkt 158, litra b), i miljøretningslinjerne (der fastsætter, at miljøafgiften uden lempelser skal føre til en betydelig stigning i produktionsomkostningerne for alle sektorer eller kategorier af individuelle støttemodtagere), anfører de danske myndigheder, at virksomhederne i primærsektoren ifølge skatteforvaltningen har betalt i alt 26 mio. DKK om året i § 24 b-afgift i perioden 2009-2010, og at de ville have betalt ca. 138 mio. DKK om året, hvis de havde været underlagt den samme afgift som ejerne af almene vandforsyningsanlæg, dvs. 430 % mere for hele sektoren. De danske myndigheder giver et taleksempel på produktionsomkostningerne, der viser, at meromkostningen pr. hektar beløber sig til ca. 347 DKK, dvs. en stigning i produktionsomkostninger på mellem 4,3 % og 7,7 % afhængigt af afgrøden (denne beregning bygger på hypotesen om en landbrugsbedrift på 100 hektar med en indvindingstilladelse på 1 200 m³ pr. hektar, som betaler en afgift på 0,31 DKK pr. hektar, hvilket i tilfælde af betaling af den fulde afgift ville give en samlet udgift på 37 200 DKK – 100 x 1 200 x 0,31 – dvs. en meromkostning på 34 700 DKK eller 347 pr. hektar, idet bedriften ville skulle betale 2 500 DKK med loftet på 25 000 m³, jf. § 24 b). De mener, at en stigning i produktionsomkostninger på op til 8 % er betydelig (her henviser de til Kommissionens beslutning i statsstøttesag N

¹⁷ EUT C 105 af 24.4.2010, s. 3.

327/2008¹⁸, hvor en stigning af produktionsomkostningerne på 3 % blev anset for at være betydelig), og giver anledning til at konkludere, at kriteriet i punkt 158, litra b), i miljøretningslinjerne er opfyldt. De danske myndigheder mener desuden, at man kan følge den samme logik i forbindelse med loftet på 25 000 m³. Uden dette loft ville afgiften have medført en stigning i produktionsomkostninger på mellem 1,25 % og 2,20 %. Dette er ganske vist en mindre stigning end den, der er omhandlet i beslutningen i sag N 327/2008, men det skal ses i forhold til, at det ikke er muligt at vælte den over på forbrugeren (se næste betragtning).

- (46) Endelig mener de danske myndigheder, for så vidt angår punkt 158, litra c), i miljøretningslinjerne (ifølge hvilket støtten anses for nødvendig, hvis den betydelige stigning i produktionsomkostningerne ikke kan væltes over på forbrugeren, uden at det fører til betydelig salgsnedgang), at uanset hvilket referencescenarie, der tages udgangspunkt i (se betragtning 41), kan primærproducenterne ikke vælte stigningerne i produktionsomkostninger over på forbrugeren, men er selv nødt til at bære tabet; for det første fordi det vand, der bruges til kunstvanding af afgrøder i jord, der kræver meget vand, går til udbredte typer af afgrøder af samme kvalitet som dem, der ikke vokser i en jord, der kræver vanding; og for det andet fordi de relevante produkter også indføres til Danmark i store mængder, og priserne derfor fastsættes på de globale markeder, hvor de danske landbrugere har en meget lille markedsandel på grund af størrelsen af deres bedrifter og dermed har vanskeligt ved at vælte meromkostningerne over i salgsprisen. Ifølge de danske myndigheder ville landbrugerne have været tvunget til at indvinde mindre vand, hvis de skulle have betalt den fulde afgift, med et lavere høstudbytte og mistede indtægter til følge, og dette ville sammen med konsekvenserne af den økonomiske krise, som gjorde landbrugerne endnu mere sårbare over for stigende produktionsomkostninger, have skabt konkurrencefordrejninger mellem landbrugere med store vandingsbehov og dem med mindre eller ingen vandingsbehov.

Støttens proportionalitet (punkt 159 i miljøretningslinjerne)

- (47) De danske myndigheder henviser til punkt 159 i miljøretningslinjerne, der indeholder tre betingelser hvoraf mindst en skal være opfyldt, for at kriteriet om proportionalitet er overholdt, og baserer sig især på punkt 159, litra b), eftersom det ikke er muligt at foretage en ex post-undersøgelse af, om betingelserne i litra a) og c) var opfyldt. Ifølge punkt 159, litra b), skal støttemodtagerne betale mindst 20 % af den nationale afgift, medmindre en lavere sats kan begrundes med henvisning til begrænset konkurrenceforvridning.
- (48) De danske myndigheder fremfører, at når der tages højde dels for, at afgiften i § 24 b udgør en tredjedel af afgiften i § 24 a, og dels for, at loftet på 25 000 m³ fritog virksomhederne for at betale afgift af mængder derover, så betalte virksomheder med en indvindingstilladelse på mindst 41 666 m³ mindst 20 % af afgiften i § 24 a. De anfører dog også, at vandforsyningsselskaberne ikke kan betragtes som virksomheder efter statsstøttereglerne, og at landbrugsbedrifterne ikke konkurrerer med de fødevarerforarbejdende virksomheder på den ene side eller med ejerne af almene vandforsyningsanlæg på den anden side. Sammenligningen bør foretages mellem virksomheder med en tilladelse til vandindvinding og dem, som i mangel af en sådan tilladelse skal tilsluttes almene anlæg. Førstnævnte blev beskattet på grundlag af den mængde, de havde tilladelse til at indvinde, mens sidstnævnte blev beskattet på grundlag af deres faktiske forbrug, hvilket gør det vanskeligt at kontrollere, at der blev

¹⁸

C(2009) 8093 final.

betalt 20 % af afgiften. Hvis der dog ses samlet på tilladelsernes udnyttelsesgrad i landbrugsbedrifterne (34 %) og forarbejdningsevirkomhederne (48 %) og tilladelsernes gennemsnitlige størrelse (henholdsvis 37 000 m³ og 243 000 m³) og udnyttelsesgraden for de almene forsyningsanlæg (80 %), fremgår det, at en primær producent med udgangspunkt i dennes faktiske forbrug i gennemsnit har betalt ca. 45 % af den afgift, som virksomhederne uden indvindingstilladelse har betalt, mens der for forarbejdningsevirkomhederne er tale om 6 %. Hvis afgiftsordningen i § 24 b bruges som referencescenarie, og der foretages en sammenligning mellem indehavere af en indvindingstilladelse på højst 25 000 m³ vand og indehavere af en indvindingstilladelse på mere end 25 000 m³ vand, fremgår det, at 97,5 % af støttemodtagerne har betalt mindst 20 % af den normale afgift. De danske myndigheder medgiver, at kriteriet om de 20 % gælder for de enkelte virksomheder, men mener dog, at Kommissionen bør tage højde for gennemsnit i sin vurdering af kriteriet om proportionalitet og tage i betragtning, at der før 2009 ikke fandtes nogen afgift af vandindvinding. Ifølge myndighederne ville ordningen uden et loft have skabt langt større konkurrencefordrejninger i landbrugssektoren, eftersom de virksomheder, der havde fået en tilladelse til indvinding af store mængder, før afgiften blev indført, skulle have betalt den fulde afgift for den pågældende mængde, uanset deres faktiske forbrug. Endelig er landbrugsbedrifterne i de øvrige medlemsstater ikke underlagt samme afgift som de danske virksomheder, og det er derfor vanskeligt at afgøre, hvordan sidstnævnte kunne have opnået en konkurrencemæssig fordel.

- (49) De danske myndigheder konkluderer generelt, at afgiften er proportional, selv om ikke alle virksomhederne betalte mindst 20 % af afgiften.

b) Forarbejdning af landbrugsprodukter

- (50) De danske myndigheder erkender ikke at kunne dokumentere, at den støtte, som de fødevarerforarbejdende virksomheder med indvindingstilladelse har modtaget som følge af afgiftsnedsættelsen i § 24 b, i alle tilfælde opfylder kriteriet om nødvendighed i punkt 158 i miljøretningslinjerne. De kan dog dokumentere, at de fem virksomheder med de største indvindingstilladelser i kraft af afgiftsnedsættelsen modtog en gennemsnitlig årlig støtte med en subventionsækvivalent på mellem 245 417 DKK (ca. 32 700 EUR) og 456 217 DKK (ca. 60 000 EUR) i forhold til de virksomheder, der var tilsluttet et alment vandforsyningsanlæg, men understreger, at disse tal ikke giver et reelt billede af modtagernes fordel, og at de bør afvejes efter forarbejdningsevirkomhedernes faktiske vandforbrug (tilladelsernes udnyttelsesgrad var på 48 %). Med en sådan afvejning er subventionsækvivalenten på mellem 143 337 DKK (ca. 19 100 EUR) og 267 369 DKK (ca. 35 650 EUR) om året, og endog endnu lavere, hvis afgiften i § 24 b anvendes som referencescenarie.
- (51) De danske myndigheder fremhæver, at alle disse tal ligger under de minimis-tærsklen på 200 000 EUR for støtte til forarbejdning af landbrugsprodukter. De medgiver, at der kan være virksomheder, der overskrider tærsklen, hvis der tages højde for al anden de minimis-støtte, der ydes over tre regnskabsår, men mener, at Kommissionen i sådanne tilfælde bør betragte støtten som forenelig med det indre marked på grundlag af de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte. Disse bestemmelser giver mulighed for at yde støtte på op til 500 000 EUR til virksomheder, der forarbejder landbrugsprodukter, men er ikke blevet anvendt af de danske myndigheder. Ifølge myndighederne kan en virksomhed, der allerede har modtaget 200 000 EUR i de minimis-støtte, stadig modtage 300 000 EUR inden for rammerne af de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte.

Fritagelse

- (52) De danske myndigheder fremfører, at afgiftsfritagelsen i § 24 c er en undtagelse til bestemmelserne i § 24 b, som må anses for at udgøre referencesystemet, men hvis Kommissionen måtte mene, at § 24 c er en undtagelse til § 24 a, udgør fritagelsen under alle omstændigheder ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, og hvis Kommissionen måtte mene, at fritagelsen udgør statsstøtte, må den betragtes som forenelig med det indre marked.
- (53) De danske myndigheder argumenterer, at virksomheder med ret til at indvinde op til 6 000 m³ vand ikke modtog støtte på mere end 250 EUR, hvis fritagelsen anses som en undtagelse til bestemmelserne i § 24 b, og på mere end 750 EUR, hvis den anses som en undtagelse til bestemmelserne i § 24 a (afgiften i § 24 b udgør kun en tredjedel af afgiften i § 24 a). De minder også om, at foranstaltningen skal vurderes på baggrund af de gældende de minimis-regler, og at foreneligheden af ulovlig støtte skal vurderes på grundlag af de bestemmelser, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet. I den forbindelse henviser de atter til de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte og understreger, at Kommissionen ikke kan afvise at anvende rammebestemmelserne i denne sag med henvisning til, at støtten ikke blev tildelt inden for rammerne af en godkendt ordning, og at de danske myndigheder ikke havde indhentet erklæringer fra støttemodtagerne om anden de minimis-støtte, som de eventuelt skulle have modtaget før den relevante foranstaltning. Hvis Kommissionen fastholder, at disse formelle betingelser skal være opfyldt, udvandes principperne for vurdering af ulovlig statsstøtte, eftersom det, der kendetegner ikke-anmeldt statsstøtte netop er, at de formelle betingelser for støttens lovlighed ikke er opfyldt. En ikke-anmeldt støtte ville i så fald aldrig kunne erklæres forenelig med det indre marked, og det ville en støtte, der er fritaget for anmeldelsespligt som følge af en gruppefritagelsesforordning, heller ikke.
- (54) De danske myndigheder finder derfor, at fritagelsen bør erklæres forenelig med det indre marked, forudsat at støttetærsklerne i henhold til de midlertidige rammebestemmelser om krisestøtte (500 000 EUR for fødevareforarbejdende virksomheder og 15 000 EUR for primærproducenter, inkl. de minimis-støtte) ikke er overskredet, og at Kommissionen de facto bør hæve de minimis-loftet ved vurderingen af fritagelsens forenelighed. I betragtning af, at støtten beløb sig til mellem 250 EUR og 750 EUR, kan støttetærsklerne i henhold til de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte ikke være blevet overskredet i perioden 2009-2011, heller ikke for fødevareforarbejdende virksomheder og primærproducenter, der allerede havde fået tildelt den maksimale de minimis-støtte for samme periode. De danske myndigheder anerkender, at de formelle betingelser for tildeling af de minimis-støtte eller forenelig støtte i de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte ikke er opfyldt, men da Danmark ikke anvendte reglerne på daværende tidspunkt, og eftersom støttebeløbene ikke overskred 750 EUR, er der ingen risiko for at overskride lofterne ved en efterfølgende anvendelse af reglerne i de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte.

Tilbagesøgning

- (55) De danske myndigheder fremfører, at selv om Kommissionen ikke skulle acceptere argumenterne for, at afgiftsordningen ikke indebar ulovlig og uforenelig statsstøtte, bør den ikke kræve tilbagesøgning af støtten fra støttemodtagerne, fordi den har en minimal indvirkning på konkurrencen, tilbagesøgningen ikke genopretter en normal

situation, støttemodtagerne havde berettigede forventninger, og det er fuldstændig umuligt at gennemføre en tilbagesøgning, der stiller alle virksomhederne lige.

- (56) Hvad angår det første argument, anfører myndighederne, at alle virksomheder, der befandt sig i samme faktiske og retlige situation, blev behandlet ens, og risikoen for konkurrencefordrejninger er derfor minimal og rent teoretisk. Afgiftsloftet for indehavere af indvindingstilladelser har desuden bidraget til at opretholde lige konkurrencevilkår i f.eks. sektoren for primær produktion, idet det forhindrede en uforholdsmæssig stigning i produktionsomkostninger for de producenter, der havde et større vandingsbehov.
- (57) Med hensyn til det andet argument understreger myndighederne, at en tilbagesøgning ikke vil genoprette konkurrencesituationen før 2009, eftersom primærproducenterne ikke opnåede en konkurrencefordel i forhold til de nationale konkurrenter eller konkurrenter i andre medlemsstater, men blot opnåede en fordel i forhold til virksomheder i andre sektorer, der forsynes med vand fra almene forsyningsanlæg. Tilbagesøgningen ville ramme dem, der har de største vandingsbehov på grund af tilfældige vejrforhold og jordbundsforhold, hårdest, og det vil således ikke være støttens potentielle virkninger for konkurrencen, der bliver afgørende for det tilbagesøgte beløbs størrelse, men derimod rent eksterne faktorer. En tilbagesøgning ville desuden medføre konkurrenceforvridninger til fordel for dem, der kan indvinde (afgiftsfrit) overfladevand i stedet for grundvand til brug for samme produktion, hvilket vil være i modstrid med bestemmelserne i artikel 14, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999¹⁹. Endelig vil en tilbagesøgning medføre uoprettelig og uforholdsmæssig skade i forhold til foranstaltningens begrænsede indvirkning på konkurrencen.
- (58) Med hensyn til støttemodtagernes berettigede forventninger understreger de danske myndigheder, at langt størstedelen af de potentielle støttemodtagere ikke havde nogen reel mulighed for at forudse, at ordningen kunne give dem en fordel i statsstøtteretlig forstand, særligt fordi der ikke findes tilsvarende afgifter i andre medlemsstater. Desuden har ingen danske eller udenlandske virksomheder på noget tidspunkt indgivet en klage over afgiftsordningen. Eftersom vandindvindingstilladelserne normalt udstedes for en periode på 10-15 år, har de fleste støttemodtagere desuden ikke haft mulighed for at tage højde for afgiften, da de anmodede om en tilladelse, og en tilbagesøgning på basis af tilladelsens størrelse ville ikke tage hensyn til disse uforudsigelige forhold.

Umuligt at gennemføre en effektiv tilbagesøgning, der stiller alle virksomhederne lige

- (59) Endelig gør de danske myndigheder gældende, at det vil være vanskeligt at gennemføre en effektiv tilbagesøgning, da det ikke er muligt at opgøre subventionsækvivalenten for hver enkelt støttemodtager, fordi det er umuligt at fastslå deres faktiske forbrug i perioden 2009-2011 ex post. I Danmark findes der desuden ikke en fælles referenceramme til beregning af subventionsækvivalenten for alle virksomhederne, og den afgift, som de virksomheder, der benytter de almene forsyningsanlæg, indirekte har betalt, varierer afhængigt af det enkelte anlægs udnyttelsesgrad, således at virksomheder i samme kategori kan have været pålagt forskellige afgifter. En effektiv udligning vil kræve, at afgiften på vandindvinding

¹⁹ Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1). Denne forordning blev ophævet ved Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

genberegnes for alle virksomhederne med udgangspunkt i deres faktiske forbrug i perioden 2009-2011 og på basis af en arbitrær men ensartet sats, således at den overskydende skat tilbagebetales, eller at de virksomheder, der ikke har betalt tilstrækkeligt, betaler eventuelle restancer. Denne model er dog ikke brugbar, da det i de fleste tilfælde er umuligt at fastslå det eksakte forbrug for virksomheder med egen indvinding.

V. Bemærkning fra den interesserede part

- (60) Den interesserede part finder, at denne afgiftsordning ikke indebærer statsstøtte til virksomhederne, eftersom afgiftsnedsættelserne eller -fritagelserne ikke er selektive og ikke påvirker konkurrencen. Selv om Kommissionen måtte mene, at ordningen udgør statsstøtte, er den i overensstemmelse med bestemmelserne i miljøretningslinjerne. Hvis statsstøtten skulle blive erklæret for ulovlig og uforenelig, vil en tilbagesøgning af den desuden være i strid med de almindelige retsprincipper. Landbrugerne kunne ikke forudse, at de modtog ulovlig statsstøtte, og en tilbagesøgning ville være uproportional, da de fleste producenter ikke udnytter hele den mængde, der er givet tilladelse til at indvinde. Desuden har ingen virksomhed eller organisation i Danmark eller i udlandet indgivet en klage over, at afgiftsdifferentieringen skulle være konkurrenceforvridende.

VI. De danske myndigheders svar på den interesserede parts bemærkninger

- (61) Ved e-mail af 2. juli 2012 konstaterede de danske myndigheder, at den interesserede part var enig med dem og understregede, at det forhold, at ingen anden virksomhed eller organisation havde indsendt bemærkninger, viste, at ordningen ikke påvirkede konkurrencevilkårene på det indre marked.

VII. Vurdering

VII.1. Spørgsmålet om statsstøtte

- (62) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (63) I forbindelse med undersøgelsesproceduren fandt Kommissionen på basis af de forhåndenværende oplysninger, at den relevante foranstaltning kunne indebære statsstøtte, eftersom den var foranstaltet af staten (som gav afkald på indtægter ved at indrømme en nedsættelse af eller fritagelse for afgiften), begunstigede visse virksomheder (primært landbrugsbedrifter med tilladelse til privat indvinding, som fik lempet deres finansielle byrde, herunder særligt dem, der havde fordel af en fritagelse i stedet for en nedsættelse), kunne påvirke samhandelen²⁰ og true med at fordreje konkurrencevilkårene²¹. Kommissionen anførte også, at der ikke var garanti for, at foranstaltningen kunne henføres under en de minimis-støtteordning (se betragtning 21). Kommissionen kan med udgangspunkt i de danske myndigheders oplysninger

²⁰ Statistikken over samhandelen i EU viser, at den danske import af landbrugsprodukter i 2011 tegnede sig for 6 886 mia. EUR, mens eksporten tegnede sig for 9 223 mia. EUR. I 2013 var tallene henholdsvis 7 811 og 9 408 mia. EUR. For drikkevarer var de henholdsvis 271,9 og 547,3 mio. EUR.

²¹ Ifølge Domstolens retspraksis er alene den omstændighed, at en virksomheds konkurrencemæssige situation forbedres ved, at den opnår en fordel, som den ikke ville have kunnet opnå under normale markedsvilkår, og som de andre konkurrerende virksomheder ikke har, tilstrækkelig til at påvise en konkurrencefordrejning (sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, ECLI:EU:C:1980:209.).

stadig ikke konkludere, at den relevante foranstaltning kunne henføres under en de minimis-støtteordning. De danske myndigheder har selv anført, at det for sektoren for forarbejdning af landbrugsprodukter er muligt, at bestemmelserne vedrørende de minimis-støtte ikke er overholdt (se betragtning 51). Hvad angår sektoren for primær produktion har de danske myndigheder ikke givet noget bevis for, at støttebeløbene i form af de tildelte nedsættelser eller fritagelser ikke kan have ført til overskridelser af de fastsatte lofter over tre regnskabsår. I lyset heraf kan Kommissionen ikke konkludere, at foranstaltningen kan henføres under en de minimis-støtteordning. Det bør derfor endeligt fastslås, om den relevante foranstaltning indebærer statsstøtte på grundlag af de øvrige gældende statsstøtterelevante regler.

A. Forekomst af selektiv fordel

- (64) For at kunne betragtes som statsstøtte skal en foranstaltning være selektiv og give en fordel ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner.
- (65) I forbindelse med afgiftsforanstaltninger består selektiviteten i en undtagelse til et referencesystem. I denne sag indebærer den danske lovbekendtgørelse en særlig afgiftsmæssig behandling (en nedsættelse af eller fritagelse for afgiften) for bedrifter med indvindingstilladelser på over eller under visse niveauer.

Umiddelbar selektivitet ved afgiftsnedsættelsen med en tredjedel for indehavere af en indvindingstilladelse (§ 24 a og § 24 b)

- (66) Det følger af betragtning 64, at for at kunne betragtes som statsstøtte skal en foranstaltning være selektiv og begunstige visse virksomheder eller visse produktioner.
- (67) I punkt 128 i Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde²², som erstatter Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøtterelevante regler på foranstaltninger vedrørende direkte beskattelse af virksomhederne, fastsættes de principper, der følger af Domstolens retspraksis, om at det for at fastslå, om en foranstaltning indebærer statsstøtte eller ej efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, er nødvendigt at bestemme, hvad der er den almindelige ordning (referencesystemet), at det derefter skal undersøges, om den pågældende foranstaltning udgør en fravigelse fra denne ordning ved at sondre mellem forskellige økonomiske aktører, som i lyset af ordningens iboende formål er i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, og endelig at det skal fastslås, om undtagelsen er begrundet i den almindelige ordnings karakter og generelle opbygning.
- (68) Det følger desuden af Domstolens retspraksis²³, at "for så vidt angår vurderingen af selektivitet, som er et grundlæggende element af begrebet statsstøtte, følger det af fast retspraksis, at artikel 87, stk. 1, i TEUF kræver en stillingtagen til, om en national foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige "visse virksomheder eller produktioner" frem for andre, der under hensyntagen til formålet med den nævnte ordning befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation"²⁴. I denne sag skal det derfor fastslås, om virksomhederne med indvindingstilladelse (primært beskæftiget i landbrugssektoren), som havde fordel af en afgiftsnedsættelse efter § 24 b, befandt sig

²² EUT C 262 af 19.7.2016, s. 1.

²³ Se Domstolens dom i sag C-143/99, *Adria Wien* (fodnote 13), præmis 41, Domstolens dom af 29. april 2004 i sag C-308/01, *GIL Insurance*, ECLI:EU:C:2004:252, præmis 68, Domstolens dom af 3. marts 2015 i sag C-172/03, *Heiser*, ECLI:EU:C:2005:130, præmis 40 og Domstolens dom af 6. september 2006 i sag C-88/03, *Portugal mod Kommissionen*, ECLI:EU:C:2006:511, præmis 54.

²⁴ Se i den forbindelse Domstolens dom af 6. september 2006 i sag C-88/03, *Portugal mod Kommissionen*, ECLI:EU:C:2006:511 (fodnote 26).

i en tilsvarende faktisk og retlig situation som virksomheder, som var tilsluttet et alment forsyningsanlæg og betalte en indirekte afgift, der blev væltet over på dem af ejerne af de almene forsyningsanlæg, som i henhold til § 24 a skulle betale den fulde afgift i § 24. I forbindelse med undersøgelsesproceduren henviste de danske myndigheder netop til den faktiske og retlige situation ved at påkalde sig en dom afsagt af Domstolen (jf. betragtning 24 og fodnoten på side 11), som ikke er nævnt i fodnote 23, men som dog henviser de samme principper som i nævnte betragtning. De danske myndigheder anfører desuden, at de forskellige takster og afgiftsgrundlag (afgift på den mængde, der faktisk forbruges, som opkræves indirekte hos de erhvervsdrivende, hvad angår § 24 a, og direkte afgift af den mængde, der er udstedt tilladelse til, uanset det faktiske forbrug, hvad angår § 24 b og tilpasset ved § 24 c), medfører, at de erhvervsdrivende, der indirekte er pålagt afgiften i § 24 a, og dem, der er direkte afgiftspligtige efter § 24 b, ikke befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation. Der skulle således være tale om to særskilte afgiftsordninger (en efter § 24 a og en anden efter §§ 24 b og 24 c), og det relevante referencesystem til afgørelsen af, om der er tale om statsstøtte, skulle være afgiftsordningen i § 24 b.

- (69) Kommissionen konstaterer, at formålet med afgiften var at indhente tilstrækkelige indtægter til at kortlægge indsatsplanlægningen for områder, der er særligt vigtige for drikkevandsforsyningen i Danmark. Alle virksomheder, der forbruger vand, burde derfor i princippet være underlagt den samme betalingspligt. Det er således selve indførelsen af afgiften i § 24, der kombineret med forpligtelsen i § 24 a for virksomheder tilsluttet et alment forsyningsanlæg til at betale den fulde afgift, der skal danne det primære referencepunkt for at fastslå, om der forekommer statsstøtte i scenarierne under §§ 24 b og c, uanset hvad der efterfølgende måtte drages af konklusioner vedrørende nødvendigheden af at anvende yderligere referencepunkter til at undersøge en eventuel forekomst af statsstøtte i et givet scenarie.
- (70) Hvad angår § 24 b skal selektiviteten fastslås på to niveauer, nemlig i første omgang i forbindelse med betaling af en tredjedel af afgiften efter § 24 b, og i anden omgang i forbindelse med loftet for den nedsatte afgift på en mængde af 25 000 m³ samt fritagelsen for tilladelser på højst 6 000 m³.
- (71) Som det allerede er nævnt skal en foranstaltning for at kunne kvalificeres som statsstøtte være selektiv og begunstige visse virksomheder eller visse produktioner (se betragtning 64). Som anført af de danske myndigheder (se betragtning 24) bør der ligeledes ses på, om den relevante foranstaltning medfører forskelsbehandling mellem virksomheder, som i lyset af foranstaltningens formål befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation, i overensstemmelse med Domstolens retspraksis²⁵.
- (72) I den forbindelse bemærker Kommissionen især, at ordningen i § 24 a ifølge oplysningerne fra de danske myndigheder indebærer beskatning af det effektive forbrug, hvorimod afgiften i § 24 b er baseret på den mængde, der er tilladelse til at indvinde (imidlertid udnyttes den mængde vand, der er givet tilladelse til at indvinde, sjældent til fulde, jf. oplysningerne i betragtning 27, syvende led). Det fremgår ligeledes af betragtning 27, sidste led, og betragtning 28, andet og tredje led, at forskellene i beliggenhed (inden for eller uden for det område, der forsynes af et alment forsyningsanlæg) kan kræve forskellige forsyningsmetoder, og at vandkvaliteten varierer afhængigt af scenariet, eftersom det vand, der beskattes i det første scenarie (§ 24 a), er drikkevand, hvorimod virksomhederne i det andet scenarie, der skal betale afgift af grundvandet med henblik på finansiering af

²⁵

Se fodnote 23.

drikkevandsbeskyttelse (§ 24 b), ligger side om side med mange bedrifter, der ikke er underlagt afgiften, fordi de indvinder overfladevand og selv skal afholde omkostningerne til kontrol af vandkvaliteten og vedligeholdelse af vandindvindingsanlæggene, der er indeholdt i den regning, som virksomhederne i det første scenarie betaler.

- (73) En foranstaltnings selektive karakter skal imidlertid vurderes i lyset af de mål, der skal nås (se betragtning 68 og fodnote 24), dvs. i den foreliggende sag kortlægningen af og indsatsplanlægningen for områder, der er særligt vigtige for drikkevandsforsyningen. Det må derfor fastslås, at i betragtning af det fastsatte mål burde alle virksomheder være underlagt samme beskatning for ikke at betragte foranstaltningen som selektiv (se betragtning 69). Kommissionen kan derfor kun konkludere, at nedsættelsen af afgiften med to tredjedele efter § 24 b er selektiv.
- (74) De danske myndigheders øvrige argumenter rækker ikke ved denne konklusion: Navnlig er argumentet i betragtning 26 vedrørende forskellen i antallet af ejere af almene vandforsyningsanlæg og ejere af private vandforsyningsanlæg ikke tilstrækkeligt i sig selv til at begrunde forskellene i den retlige og faktiske situation mellem de to afgiftssystemer, eftersom det i begge tilfælde er forbrugerne, som betaler afgiften, enten indirekte ved at den i det første tilfælde væltes over i prisen, eller indirekte i det andet tilfælde. Ligeledes finder argumentet om, at ejere af almene vandforsyningsanlæg ikke er virksomheder, fordi de ikke driver en økonomisk aktivitet (jf. betragtning 27, tredje og fjerde led), heller ikke anvendelse, eftersom de danske myndigheder selv understreger, at en økonomisk aktivitet er defineret ved udbud af varer eller tjenesteydelser, og at vandindvinding og -forsyning netop består i at udbyde en tjeneste, dvs. udgør en økonomisk aktivitet, og derfor bør der ikke ses på forskellene i den faktiske og retlige situation mellem ejere af almene vandindvindingsanlæg og ejere af private indvindingsanlæg, men mellem de virksomheder, der er tilsluttet et alment forsyningsanlæg, og de virksomheder, der er aktive i den samme sektor, som ejer deres eget indvindingsanlæg.
- (75) Det skal derfor undersøges, om foranstaltningen trods selektiviteten, dvs. dens anvendelse på bestemte virksomheder, medfører en økonomisk fordel for disse. Hvad dette angår konstaterer Kommissionen, at de virksomheder, der kun skal betale en tredjedel af afgiften, beskattes af et teoretisk forbrug som angivet i indvindingstilladelsen, mens de virksomheder, der betaler den fulde afgift, beskattes på grundlag af det reelle vandforbrug. Den bemærker også, at ifølge de danske myndigheder har ejerne af private anlæg kun udnyttet en tredjedel (34 % - se betragtning 34) af de vandmængder, der er dækket af indvindingstilladelsen. I betragtning af disse forhold finder Kommissionen, at reduktionen på to tredjedele af afgiften tjener til at kompensere for virkningerne af forskellen mellem beskatning af det reelle forbrug og beskatning på grundlag af den mængde, der er opført i indvindingstilladelsen. Uden denne reduktion ville de opkrævede beløb desuden have langt oversteget finansieringsbehovet i forbindelse med at kortlægningen af indsatsplanlægningen for områder, der er særligt vigtige for drikkevandsforsyningen. I betragtning heraf slutter Kommissionen, at reduktionen på to tredjedele af afgiften efter § 24 b ikke indebærer økonomiske fordele for de berørte virksomheder og derfor ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (76) Det skal derfor nu fastslås, om scenariet efter § 24 b indeholder et element af støtte i forbindelse med fastsættelsen af loftet for den nedsatte afgift på en mængde af 25 000 m³ vand og i forbindelse med fritagelsen for tilladelser på højst 6 000 m³.

Afgiftsloftet på 25 000 m³

- (77) Hvad angår forekomsten af statsstøtte i forbindelse med afgiftsloftet på 25 000 m³ kan de danske myndigheder ikke påberåbe sig forskelle i virksomhedernes retlige og faktiske situation, eftersom de virksomheder med tilladelse til at indvinde mere end 25 000 m³, som har fordel af loftet, er underlagt den samme referenceordning som virksomheder med tilladelse til at indvinde højst 25 000 m³ (betaling af en tredjedel af afgiften i § 24) og er beliggende i samme område. Desuden kan de danske myndigheders argument om, at analysen af, hvorvidt der er tale om en fordel, skal tage udgangspunkt i de virksomheder, der betaler afgift af en mængde på højst 25 000 m³, frem for dem, der er indehavere af en indvindingstilladelse på mere end 25 000 m³, men som udelukkende betaler afgift af de 25 000 m³, ikke godtages, idet det tydeligt fremgår af betragtning 18, at normen i § 24 b er, at alle betaler en tredjedel af afgiften i § 24, og at fastsættelsen af et loft på 25 000 m³ udgør en "lex specialis", som de facto fraviger princippet om betaling af en tredjedel af afgiften (idet jo højere en mængde vand, der er tilladelse til at indvinde, desto lavere vil afgiften være rent forholdsmæssigt). Denne undtagelse påfører således ordningen en umiddelbar selektivitet, og den giver virksomheder med en indvindingstilladelse på mere end 25 000 m³ en fordel i forhold til virksomheder med en indvindingstilladelse på højst 25 000 m³, selv om alle de virksomheder, der er omfattet af § 24 b befinder sig i samme faktuelle og retlige situation, eftersom de alle har tilladelse til at benytte et privat vandindvindingsanlæg og før anvendelsen af loftet er underlagt den samme afgift.
- (78) Der bør derfor ses nøjere på de danske myndigheders argument om, af loftet er begrundet i afgiftsordningens indre logik. Den relevante retspraksis er i dag indeholdt i Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, men på det tidspunkt, hvor støtte blev ydet, fandtes de relevante bestemmelser i Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne ("den forhenværende meddelelse")
- (79) Ifølge punkt 23 i den forhenværende meddelelse betyder den differentiering, der er forbundet med visse foranstaltninger, ikke nødvendigvis, at de må betragtes som statsstøtte. Det forklares nærmere i punkt 24, hvor det fastslås, at en progressiv beskatningsskala for indkomster eller indtjening er berettiget som følge af skattens omfordelingslogik. De danske myndigheder anfører, at fastsættelsen af loftet på 25 000 m³ følger en sådan logik.
- (80) Kommissionen er ikke enig heri. Ved at indføre et loft over afgiften af de største mængder skabes der bestemt ikke en højere beskatningsskala for dem, der er indehavere af tilladelser til indvinding af de største mængder vand. Tværtimod kan de takket være loftet betale et beløb, der er (betydeligt) lavere end det, de skulle have betalt uden loftet. Omfordelingslogikken vendes så at sige på hovedet, selv hvis den fortolkes *mutatis mutandis*, idet det i sidste ende er dem, der er indehavere af indvindingstilladelser på mere end 6 000 m³ men mindre end 25 000 m³, der forholdsmæssigt betaler mest. I denne sag er der således ikke tale om en progressiv beskatningsskala.
- (81) Endvidere kan Kommissionen ikke godtage de danske myndigheders henvisning til punkt 27 i meddelelsen om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne (ifølge hvilket specifikke bestemmelser, som ikke indeholder noget skønsmæssigt element, kan være berettiget

som følge af systemets karakter eller indre logik, navnlig når der tages hensyn til særlige regnskabsmæssige krav eller den betydning, som den faste ejendom indtager inden for de aktiver, som kendetegner visse sektorer, og således ikke udgør statsstøtte) og dermed heller ikke henvisningen til statsstøttesag N 472/2002 (se betragtning 34, sidste led). For det første betyder fraværet at et skønsmæssigt element ikke automatisk, at der ikke er tale om selektivitet. Kommissionen minder desuden om, at formålet med det loft over grundskylden, som sag N 472/2002 drejede sig om, var at begrænse følgerne af den generelle stigning i grundværdier i Danmark, som ville påvirke afgiftsniveauet for alle erhvervsdrivende i landbrugssektoren, mens det i nærværende sag kun er nogle af de erhvervsdrivende i landbrugssektoren (dem, der er indehavere af indvindingstilladelser på mere end 25 000 m³ vand), der har haft fordel af foranstaltningen. I lyset af ovenstående finder Kommissionen ikke, at betingelserne i punkt 24 og 27 i den forhenværende meddelelse er tilstrækkelig opfyldt. Kommissionen konkluderer derfor, at afgiftsloftet i § 24 b ikke er berettiget som følge af systemets karakter eller indre logik, og at det derfor er selektivt.

Afgiftsfritagelse for tilladelser på højst 6 000 m³

- (82) For så vidt angår den fulde afgiftsfritagelse for indehavere af en indvindingstilladelse på højst 6 000 m³ om året anerkender de danske myndigheder selv, at foranstaltningen er selektiv i den forstand, at den giver nogle bestemte virksomheder en fordel. Myndighederne fremhæver imidlertid den ubetydelige størrelse af de beløb, der ville skulle indbetales i fraværet af denne fritagelse (jf. betragtning 35) og begrunder således fritagelsen i hensynet til ordningens administrative forvaltning. Kommissionen konstaterer, at de ubetalte beløb er ganske beskedne, og anerkender også, at opkrævningen af ubetydelige beløb, som f.eks. beløbene i denne sag, ville have medført en betydelig administrativ byrde med uforholdsmæssigt store omkostninger (der ville skulle træffes administrative foranstaltninger i forbindelse med ca. 75 000 tilladelser for at indhente individuelle beløb på omkring 40 EUR om året (jf. betragtning 19 og 35)). Selve formålet med en afgiftsordning er imidlertid at give en stat mulighed for at skaffe indtægter og ikke at bortødsle ressourcer for i sidste ende ikke at opkræve noget eller oven i købet registrere et tab. Samtidig ville den manglende anmeldelsespligt for mindre tilladelser have gjort det nødvendigt at foretage omfattende administrative undersøgelser, som igen ville have medført betydelige omkostninger. Ud fra den betragtning kan Kommissionen konkludere, at den fulde afgiftsfritagelse af indvindingstilladelser på højst 6 000 m³ om året er begrundet i det danske skattesystems karakter og indre logik, og at den derfor ikke indebærer selektivitet og ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Statsmidler, tilregnelser til staten og påvirkning af samhandelen og konkurrencen mellem medlemsstaterne i forbindelse med afgiftsloftet på 25 000 m³

- (83) De øvrige kendetegn ved tilstedeværelsen af statsstøtte, som blev nævnt i åbningsafgørelsen, er fortsat til stede i forbindelse med afgiftsloftet på 25 000 m³. Støtten finansieres ved hjælp af statsmidler, eftersom staten giver afkald på indtægter ved at fastsætte et afgiftsloft, den begunstiger visse virksomheder (dem med en indvindingstilladelse på over 25 000 m³), den kan påvirke samhandelen i betragtning af antallet af disse (jf. fodnote 20) og fordreje konkurrencen (jf. fodnote 21), navnlig i betragtning af at støttemodtagerne har kunnet anvende de ikkebetalte beløb til andre formål i forbindelse med deres økonomiske virksomhed.
- (84) Disse iagttagelser, og navnlig den retspraksis, der nævnes i fodnote 21, udhuler således substansen i de danske myndigheders bemærkninger (se betragtning 39).

- (85) Endelig kan Kommissionen ikke anerkende de danske myndigheders argument om, at virksomhederne i de øvrige medlemsstater ikke er underlagt de samme afgifter som de danske virksomheder, og at det derfor er vanskeligt at afgøre, hvordan sidstnævnte kunne have fået en konkurrencemæssig fordel (se betragtning 48). Ifølge Domstolens retspraksis "må man ved anvendelsen af artikel 92, stk. 1²⁶, nødvendigvis gå ud fra konkurrencesituationen i fællesmarkedet²⁷, før den omtvistede foranstaltning blev vedtaget"²⁸. Der skal derfor ses på situationen, før afgiften og dermed også før loftet blev indført. I den forbindelse må det konstateres, at selve indførelsen af afgiften og loftet (som de facto svarer til en nedsættelse af afgiften og ikke fandtes, før afgiften blev indført) har begunstiget nogle støttemodtagere, som blev fritaget for at betale et beløb, som de i stedet har kunnet anvende til at finansiere deres aktiviteter i konkurrence med de øvrige erhvervsdrivende på markedet. Ifølge fast retspraksis indeholder traktaten nærmere regler for fjernelse af forvridninger, som typisk følger af uoverensstemmelser mellem medlemsstaternes skattesystemer. Ændringen af en bestemt omkostningsfaktor inden for en økonomisk sektor i en medlemsstat risikerer at bringe balancen i fare (i denne sag nærmere bestemt at begunstige visse virksomheder frem for andre). Domstolen har fastslået, at det forhold, at en medlemsstat gennem ensidige foranstaltninger søger at tilnærme konkurrencevilkårene i en bestemt økonomisk sektor med vilkårene i andre medlemsstater, ikke fjerner disse foranstaltningers karakter af støtte.
- (86) Eftersom det er blevet påvist, at afgiftsloftet indebærer statsstøtte, bør det undersøges, om denne støtte kan erklæres forenelig med det indre marked.

VII.2 Forenelighed med det indre marked af den støtte, der er indeholdt i afgiftsloftet på 25 000 m³

- (87) Ifølge artikel 107, stk. 2 og 3, i TEUF kan visse foranstaltninger undtagelsesvis anses for at være forenelige med det indre marked.
- (88) Den eneste undtagelsesbestemmelse, der kan påberåbes i denne sag, er artikel 107, stk. 3, litra c), som fastsætter, at støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner kan betragtes som forenelig, hvis den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.
- (89) For at denne undtagelse kan bringes i anvendelse, skal den ikkeanmeldte støtte, som i denne sag vedrører miljøet i landbrugssektoren, undersøges med udgangspunkt i de regler, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet²⁹, dvs. i denne sag med udgangspunkt i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til landbrug og skovbrug for 2007-2013³⁰.
- (90) Ifølge punkt 62 i disse rammebestemmelser skal Kommissionen gennemgå de støtteforanstaltninger, der ikke hører under rammebestemmelserne, på grundlag af EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse³¹ ("miljøretningslinjerne").
- (91) Støtte i form af lempelser af eller fritagelser for miljøafgifter, som dem, der er tale om i denne sag, er underlagt bestemmelserne i miljøretningslinjernes punkt 151, 154 og

²⁶ I dag artikel 107, stk. 1, i TEUF.

²⁷ I dag det indre marked.

²⁸ Sag C-173/73, Den Italienske Republik mod Kommissionen, ECLI:EU:C:1974:71, præmis 36.

²⁹ Se punkt 733 i Retningslinjer for statsstøtte i landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter 2014-2020 (EUT C 204 af 1.7.2014, s. 1).

³⁰ EUT C 319 af 27.12.2006, s. 1. De er siden blevet forlænget frem til den 30. juni 2014 ved Kommissionens meddelelse af 20. november 2013 (EUT C 399 af 20.11.2013, s. 1).

³¹ EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1.

155 til 159. Miljøafgifter defineres i punkt 70, nr. 14 i miljøretningslinjerne fra 2008 som "en afgift, hvis afgiftsgrundlag har en klar negativ miljøpåvirkning, eller som søger at afgiftsbelægge visse former for virksomhed, varer og tjenesteydelser, således at miljøomkostningerne kan indregnes i deres pris, og/eller således at producenter og forbrugere kanaliseres mod former for virksomhed, der i højere grad respekterer miljøet". I denne sag stemmer afgiften overens med denne definition, da udnyttelsen af vandressourcer kan udgøre et miljøproblem, hvis denne udnyttelse ikke forvaltes korrekt (hvilket i øvrigt er årsagen til, at provenuet fra afgiften skal gå til at kortlægge vandressourcerne). Afgiftsloftet anses desuden for at medføre en nedsættelse af det beløb, der normalt skulle være betalt.

- (92) Ifølge punkt 151 i miljøretningslinjerne vil støtte i form af lempelser eller fritagelser for miljøafgifter blive betragtet som forenelig med det indre marked, forudsat at støtten i det mindste indirekte bidrager til at forbedre miljøbeskyttelsesniveauet, og at den ikke underminerer det overordnede mål med afgiften.
- (93) Kommissionen kan acceptere de danske myndigheders argument i betragtning 42 om, at den generelle afgiftsordning havde til formål at forbedre miljøbeskyttelsesniveauet ved i højere grad at beskatte de største forbrugere af drikkevand og dermed tilskynde dem til at reducere deres forbrug, men mener dog, at § 24 b (som er relevant her, da det er den eneste paragraf under ordningen, der indeholder det støtteelement, der skal undersøges med hensyn til foreneligheden med det indre marked) med indførelsen af loftet risikerede at underminere det overordnede formål med afgiften (indhente tilstrækkelige indtægter til at finansiere kortlægningen af vandressourcerne, jf. betragtning 69), eftersom afgiftsbyrden ikke længere lægges på de største forbrugere, men derimod fritager dem, der er indehavere af de største indvindingstilladelser, for at betale en (betydelig) del af afgiften. Eftersom bestemmelserne i § 24 b imidlertid kun udgør et enkelt element i hele afgiftsmekanismen, og da et fravær af loftet ifølge de danske myndigheders oplysninger (jf. betragtning 34, tredje led) ville have givet et provenu på mere end det dobbelte af det beløb, som afgiften i § 24 b havde til formål at generere til at finansiere indsatsplanlægningen, finder Kommissionen, at selv om loftet i egentlig forstand indeholder et element af statsstøtte som påvist ovenfor, så underminerer det ikke det overordnede formål med afgiften, og bestemmelserne i miljøretningslinjernes punkt 151 er derfor overholdt.
- (94) Ifølge punkt 154 kan støtte i form af lempelser eller fritagelser for andre miljøafgifter end dem, der er omfattet af direktiv 2003/96/EF, betragtes som forenelig med det indre marked i en tiårig periode, forudsat at betingelserne i punkt 155 til 159 er opfyldt.
- (95) Som nævnt i åbningsafgørelsen er kriteriet om den tiårige periode ikke relevant i denne sag. Afgiften blev indført i 2009 og skulle opkræves frem til 2017, men blev ophævet den 31. december 2011.
- (96) Ifølge punkt 155 i miljøretningslinjerne skal Kommissionen ved analysen af afgiftsordninger, der involverer elementer af statsstøtte i form af afgiftslempelser eller afgiftsfritagelser, navnlig analysere støttens nødvendighed og proportionalitet og dens virkninger for de berørte økonomiske sektorer.
- (97) I punkt 156 præciseres det, at Kommissionen til det formål skal basere sig på oplysninger fra medlemsstaterne. Oplysningerne skal dels omfatte de respektive sektorer eller kategorier af støttemodtagere, der er omfattet af fritagelserne eller lempelserne, dels situationen for de væsentligste støttemodtagere i de berørte sektorer, samt en beskrivelse af, hvordan afgifterne kan bidrage til miljøbeskyttelse. De fritagne sektorer skal beskrives grundigt, og der skal fremlægges en liste med de største

støttemodtagere i hver sektor. For hver sektor skal der oplyses om de bedste teknikker i EØS-området, hvad angår nedbringelse af den miljøskade, afgiften tager sigte på.

- (98) Kommissionen konstaterer, at de fleste af disse betingelser ikke er relevante i forbindelse med loftet i denne sag. De danske myndigheder har indsendt oplysninger om dem, der drager fordel af loftet ud fra de mængder, der givet tilladelse til. Det følger heraf, at den gennemsnitlige mængde, der var givet tilladelse til i sektoren for primær produktion, var omkring 35 600 m³ i 2009, 36 300 m³ i 2010 og 39 000 m³ i 2011. I sektoren for forarbejdning af landbrugsprodukter var den gennemsnitlige mængde omkring 262 000 m³ i 2009, 250 000 m³ i 2010 og 217 000 m³ i 2011. De danske myndigheder har også indsendt en liste over nogle af de forarbejdningsvirksomheder, der har de største indvindingstilladelser, men det kan dog ikke automatisk fastslås, at disse virksomheder må antages at være de mest begunstigede af loftet, eftersom loftet ikke vedrører den mængde, der forbruges, men den mængde, der rent teoretisk må indvindes, hvilket betyder, at en virksomhed, som kun har forbrugt små mængder i løbet af året, i virkeligheden formodentlig ikke vil have stor fordel af loftet, hvis den betaler afgift af den mængde, den har tilladelse til at indvinde. Undersøgelsen af de bedste teknikker i EØS-området til nedbringelse af miljøskader er heller ikke relevant, eftersom de generelle EØS-aftaler ikke gælder for landbrugssektoren, og da der i denne sag hverken er tale om indførelse af teknikker, men om en kortlægning af vandressourcerne med henblik på en bedre forvaltning, eller om nedbringelse af forureningen, men om vandindvinding.
- (99) Det eneste kriterie i punkt 156, der reelt er relevant, er måden hvorpå afgiften bidrager til miljøbeskyttelsen.
- (100) Kommissionen konstaterer i den forbindelse, at afgiften overordnet set kan bidrage til miljøbeskyttelsen ved at bidrage til finansieringen af kortlægningen af vandressourcerne med henblik på en bedre forvaltning af disse.
- (101) Desuden skal støtte i form af lempelser af eller fritagelser for miljøafgifter være nødvendig og proportional, jf. punkt 157 i miljøretningslinjerne.
- (102) I punkt 158 præciseres det, at Kommissionen finder støtten nødvendig, hvis følgende kumulative betingelser er opfyldt:
- a) valget af støttemodtagere skal baseres på objektive og klare kriterier, og støtten skal i princippet ydes på samme måde for alle konkurrenter i samme sektor/relevante marked, hvis de er i samme faktuelle situation
 - b) miljøafgiften uden lempelser skal føre til en betydelig stigning i produktionsomkostningerne for alle sektorer eller kategorier af individuelle støttemodtagere
 - c) den betydelige stigning i produktionsomkostningerne kan ikke væltes over på forbrugerne, uden at det fører til betydelig salgsnedgang. I den henseende kan medlemsstaterne fremlægge skøn over bl.a. priselasticiteten for produkterne i den berørte sektor på det relevante geografiske marked samt skøn over mistet salg og/eller lavere fortjeneste for virksomhederne i den berørte sektor/kategori.
- (103) I punkt 159 præciseres det, at Kommissionen finder støtten proportionel, hvis en af følgende betingelser er opfyldt:
- a) ordningen fastlægger kriterier, der sikrer, at hver enkelt støttemodtager betaler en del af den nationale afgift, der stort set svarer til hver enkelt støttemodtagers miljøresultater sammenlignet med resultaterne for den bedste teknik inden for EØS-

området. Ifølge støtteordningen kan enhver virksomhed, der bruger den bedste teknik, højst opnå en lempelse, der svarer til stigningen i produktionsomkostninger som følge af afgiften, med anvendelse af den bedste teknik, og som ikke kan væltes over på forbrugerne. Virksomheder, der har dårligere miljøresultater, skal have mindre lempelser, i forhold til deres miljøresultater

b) støttemodtagerne betaler mindst 20 % af den nationale afgift, medmindre en lavere sats kan begrundes med henvisning til begrænset konkurrenceforvridning

c) lempelser eller fritagelser er betinget af, at der mellem den pågældende medlemsstat og de støttemodtagende virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder indgås aftaler, hvorved virksomhederne eller sammenslutningerne af virksomheder forpligter sig til at nå miljøbeskyttelsesmål, der har samme virkning, som hvis litra a) eller b) eller minimumsafgiftssatsen i Fællesskabet blev anvendt. Sådanne aftaler eller forpligtelser kan bl.a. gælde nedbringelse af energiforbrug, nedbringelse af emissioner eller andre miljøforanstaltninger, og de skal opfylde følgende betingelser:

i) den enkelte medlemsstat forhandler om aftalernes indhold, der bl.a. skal præcisere målene og fastsætte en tidsramme for opnåelsen af målene

ii) medlemsstaterne skal sikre en uafhængig og rettidig kontrol af de forpligtelser, der følger af disse aftaler

iii) aftalerne skal revideres løbende i lyset af den teknologiske udvikling og udviklingen generelt, og de skal sikre et effektivt sanktionssystem i tilfælde af manglende overholdelse af aftalerne.

(104) For så vidt angår miljøretningslinjernes punkt 158, litra a), må Kommissionen som svar på de danske myndigheders spørgsmål om, hvorfor det er relevant at se på virksomhederne i andre medlemsstater, der ikke har samme fordel som de danske virksomheder, der betaler en lavere afgift eller er fritaget herfor slå fast, at fastsættelsen af et loft over en afgift på en produktionsfaktor i landbruget (vand) giver de begunstigede mulighed for at undgå at betale et beløb, som de kan anvende til produktion af produkter, der ligeledes produceres i andre medlemsstater, hvilket kan medføre konkurrenceforvridninger. Denne besparelse giver dem mulighed for at sænke deres produktionsomkostninger, hvilket i sidste ende kan påvirke handelen med landbrugsprodukter, som er betydelig på EU-plan og på verdensplan. Beslutningen i sag C 30/2009, som de danske myndigheder henviser til (jf. betragtning 44), følger samme logik, idet det i betragtning 35 understreges, at afgiftsfritagelsen for produktet (cement) fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen på de relevante markeder, hvor det berørte produkt konkurrerer med andre produkter, og vil kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, da cement indgår i samhandelen såvel i EU som på verdensplan. Disse betragtninger, som snarere vedrører påvisning af statsstøtte end vurdering af dens forenelighed, giver dog Kommissionen mulighed for at fastslå, at valget af støttemodtagere hviler på et objektivt og klart kriterie, nemlig besiddelsen af en indvindingstilladelse på over 25 000 m³ vand, eftersom det gælder for alle indehavere af en sådan tilladelse, dvs. dem, der befinder sig i en tilsvarende faktisk situation.

(105) Hvad angår miljøretningslinjernes punkt 158, litra b), kan Kommissionen godtage de danske myndigheders argument om, at stigningen i produktionsomkostninger som følge af betaling af den fulde afgift (ca. 4-7,7 %, se betragtning 45) i primærsektoren kan betragtes som betydelig i lyset af, hvad der allerede i en tidligere sag er defineret

som en betydelig stigning. Det gælder dog ikke loftet på 25 000 m³, eftersom de danske myndigheder selv indrømmer, at produktionsomkostningerne kun ville være steget med 1,25-2,20 % uden loftet, hvilket er langt mindre, end hvad der blev anset for betydeligt i sag N 327/08, som der henvises til. Argumentet om, at betingelsen om en betydelig stigning i produktionsomkostninger skal ses i forhold til betingelsen om salgsnedgang, fordi denne stigning væltes over på forbrugerne, kan ikke godtages, idet det tydeligt fremgår af miljøretningslinjernes punkt 158, at hver betingelse (valg af støttemodtagere ud fra objektive og klare kriterier, betydelig stigning i produktionsomkostninger uden afgiften og salgsnedgang, fordi stigningen væltes over på forbrugerne) skal være opfyldt, og at det forhold, at stigningen ikke kan væltes over på forbrugerne, jf. Danmarks argument (se betragtning 45 og 102), på ingen måde kan bidrage til at fastslå, om en stigning i produktionsomkostninger kan anses for at være betydelig.

- (106) Hvad angår punkt 158, litra c), i miljøretningslinjerne konstaterer Kommissionen, at de danske myndigheder ikke har fremlagt de deri omhandlede oplysninger. Disse oplysninger kunne dog i langt højere grad end de danske myndigheders argumenter have givet mulighed for at fastslå, om overvæltningen af produktionsomkostningerne på forbrugerne rent faktisk ville føre til en salgsnedgang, selv om stigningen ikke er betydelig (se ovenfor). Argumentet om, at landbrugerne ville være tvunget til at indvinde mindre vand, hvis de skulle betale den fulde afgift (se betragtning 46), kan ikke godtages, eftersom afgiften beregnes ud fra et teoretisk forbrug (mængde i tilladelsen) og ikke ud fra bedriftens faktiske forbrug. De danske myndigheder påpeger selv, at priserne ikke fastsættes af bedrifterne, og derfor kan argumentet om, at primærproducenterne ikke har mulighed for at overvælte stigningen i produktionsomkostningerne ikke betragtes som et gyldigt argument for, at betingelsen om, at den betydelige stigning i produktionsomkostningerne ikke kan væltes over på forbrugerne uden at medføre en betydelig salgsnedgang, er opfyldt.
- (107) Det forekommer således, at de danske myndigheder for så vidt angår primærproduktionen ikke kan påvise opfyldelsen af alle betingelserne i punkt 158 i miljøretningslinjerne, hvilket er en betingelse for, at støtten kan anses som nødvendig. Hvad angår sektoren for forarbejdning af landbrugsprodukter har Kommissionen allerede konstateret, at nedsættelsen af afgiften med to tredjedele ikke udgør statsstøtte, men mangler at fastslå, om afgiftsloftet opfylder de relevante betingelser i miljøretningslinjerne. Her skal det understreges, at betragtning 90-100 ligeledes gælder for virksomheder, der forarbejder landbrugsprodukter. Det bemærkes også, at de danske myndigheder selv anerkender, at det ikke er muligt i alle tilfælde at dokumentere opfyldelsen af betingelsen om nødvendighed i punkt 158 (se betragtning 50), og at deres tal ikke ændrer denne konklusion, eftersom disse tal (støttens subventionsækvivalent) ikke bidrager til at fastslå, om miljøafgiften uden lempelsen (dvs. uden loftet) fører til en betydelig stigning i produktionsomkostningerne i sektoren for forarbejdning af landbrugsprodukter.
- (108) For så vidt angår miljøretningslinjernes punkt 159, litra a), finder Kommissionen, at betingelsen om at sammenligne den bedste teknik inden for EØS ikke er relevant i denne sag, eftersom det allerede fremgår af betragtning 98, at de generelle EØS-aftaler ikke gælder for landbrugssektoren, og at der i denne sag hverken er tale om indførelse af teknikker, men om en kortlægning af vandressourcerne med henblik på en bedre forvaltning, eller om nedbringelse af forureningen, men om vandindvinding.
- (109) Med hensyn til punkt 159, litra b), konstaterer Kommissionen, at de danske myndigheder selv anerkender, at nogle virksomheder muligvis har betalt mindre end

20 % af afgiften. De danske myndigheders argument om, at Kommissionen bør tage højde for gennemsnit er ikke acceptabelt, eftersom det tydeligt fremgår af ordlyden i punkt 159, litra b), at den eneste undtagelse fra betingelsen om at betale mindst 20 % af afgiften er, hvis der kun opstår en begrænset konkurrenceforvridning, og anvendelsen af gennemsnit kan på ingen måde i sig selv påvise, at konkurrenceforvridningen er begrænset.

- (110) Endelig, for så vidt angår punkt 159, litra c), har de danske myndigheder ikke givet nogen oplysninger til dokumentation for, at der er indgået aftaler vedrørende miljøbeskyttelsesmaal.
- (111) I lyset af overvejelserne i betragtning 89 til 109 kan Kommissionen ikke konkludere, at alle de relevante betingelser i miljøretningslinjerne er overholdt, og den tvivl, den gav udtryk for i åbningsafgørelsen, har derfor ikke kunnet fjernes.
- (112) Med hensyn til de danske myndigheders henvisning til de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte fandt Kommissionen det nødvendigt i de oprindelige rammer gældende fra den 17. december 2008 midlertidigt at tillade begrænset støtte, der falder ind under artikel 87, stk. 1, (fordi den overskrider de minimis-loftet) og erklære den forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF forudsat at alle følgende betingelser er opfyldt:
- a) Støtten overstiger ikke et kontanttilskud på 500 000 EUR pr. virksomhed. Der er tale om bruttobeløb, dvs. før ethvert fradrag af skatter og afgifter o. lign. Ydes støtten som andet end tilskud, er det støttens subventionsækvivalent, der lægges til grund som støttebeløb
 - b) støtten ydes i form af en støtteordning
 - c) støtten ydes til virksomheder, der ikke var kriseramte pr. 1. juli 2008 (hvor "kriseramt virksomhed" for de store virksomheder er en virksomhed som defineret i punkt 2.1. i Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder³², og for SMV'er en virksomhed som defineret i artikel 1, stk. 7, i Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 af 6. august 2008 om visse former for støttes forenelighed med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 87 og 88 (generel gruppefritagelsesforordning³³). Den kan ydes til virksomheder, der ikke var kriseramte på denne dato, men derefter blev kriseramte som følge af den globale finansielle og økonomiske krise
 - d) støtteordningen finder ikke anvendelse på virksomheder, der er aktive inden for fiskerisektoren
 - e) støtteordningen er ikke eksportstøtte eller støtte, der begunstiger indenlandske produkter frem for importerede
 - f) støtten ydes senest 31. december 2010
 - g) før støtten ydes, indhenter medlemsstaten en erklæring i skriftlig eller elektronisk form fra den pågældende virksomhed om enhver anden de minimis-støtte og enhver anden støtte vedrørende den pågældende foranstaltning, som den har modtaget i det løbende finansår, og kontrollerer, at støtten ikke vil bringe den samlede støtte, som virksomheden har modtaget i tidsrummet fra 1. januar 2008 til 31. december 2010, op over loftet på 500 000 EUR

³² EUT C 244 af 1.10.2004, s. 2.

³³ EUT L 214 af 9.8.2008, s. 3.

- h) støtteordningen finder ikke anvendelse på virksomheder, som beskæftiger sig med primærproduktion som defineret i artikel 2, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1857/2006 af 15. december 2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til små og mellemstore virksomheder, der beskæftiger sig med produktion af landbrugsprodukter, og om ændring af forordning (EF) nr. 70/2001³⁴. Den kan finde anvendelse på virksomheder, der beskæftiger sig med forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter som defineret i artikel 2, stk. 3 og 4, i samme forordning, medmindre støttebeløbet fastsættes på grundlag af prisen eller mængden af sådanne produkter købt af primærproducenter eller markedsført af de pågældende virksomheder, eller støtten er betinget af, at den helt eller delvis kommer primærproducenter til gode.
- (113) Til disse betingelser var knyttet den yderligere betingelse, at de midlertidige støtteforanstaltninger ikke måtte kumuleres med de minimis-støtte ydet til de samme støtteberettigede omkostninger. Hvis en virksomhed forud for ikrafttrædelsen af de midlertidige rammebestemmelser allerede havde modtaget de minimis-støtte, måtte summen af støtten inden for rammebestemmelserne og de minimis-støtten ikke overstige 500 000 EUR i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2010.
- (114) Den 28. oktober 2009 blev de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte udvidet til at omfatte primær landbrugsproduktion³⁵. Før støtten blev ydet, skulle medlemsstaten indhente en erklæring i skriftlig eller elektronisk form fra den pågældende virksomhed om enhver anden de minimis-støtte og enhver anden støtte vedrørende den pågældende foranstaltning, som den havde modtaget i det løbende regnskabsår, og kontrollere, at støtten ikke bragte den samlede støtte, som virksomheden havde modtaget i tidsrummet fra 1. januar 2008 til 31. december 2010, op over loftet på 15 000 EUR. Støtte til virksomheder, der beskæftiger sig med primærproduktion af landbrugsprodukter, måtte ikke blive fastsat på grundlag af prisen eller mængden af markedsførte produkter. De midlertidige støtteforanstaltninger måtte ikke kumuleres med de minimis-støtte ydet til de samme støtteberettigede omkostninger. Hvis en virksomhed forud for ikrafttrædelsen af de midlertidige rammebestemmelser allerede havde modtaget de minimis-støtte til primær produktion, måtte summen af støtten inden for rammebestemmelserne til primærproduktion og de minimis-støtten ikke overstige 15 000 EUR i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2010.
- (115) De midlertidige rammebestemmelser, som også omfatter primær produktion, blev forlænget til den 31. december 2011. For at være støtteberettiget skulle modtageren ikke alene opfylde betingelserne i betragtning 112 (med undtagelse af betingelsen i litra h)), 113 og 114, men også have indgivet en fuldstændig ansøgning senest den 31. december 2010 under en national støtteordning, der er godkendt af Kommissionen i henhold til de midlertidige rammebestemmelser (senest den 31. marts 2011 for så vidt angår virksomheder, der beskæftiger sig med primær landbrugsproduktion). Den nationale støtteordning, i henhold til hvilken der blev ydet støtte efter den 31. december 2010, skulle være anmeldt af medlemsstaten og godkendt af Kommissionen efter artikel 108, stk. 3, i EUF-traktaten.
- (116) Kommissionen kan på baggrund af de oplysninger, som de danske myndigheder har indgivet i forbindelse med undersøgelsesproceduren, ikke konkludere, at alle

³⁴ EUT L 358 af 16.12.2006, s. 3.

³⁵ Det maksimale støttebeløb blev sat til 15 000 EUR pr. virksomhed.

betingelserne i de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte er opfyldt af følgende årsager:

- a) rammebestemmelserne fandt ikke anvendelse for primær landbrugsproduktion mellem den 17. december 2008 og den 28. oktober 2009. De kan derfor ikke lægges til grund for foreneligheden af afgiftsfritagelsen for sektoren
 - b) oplysningerne fra de danske myndigheder giver stadig ikke mulighed for at fastslå, at kriteriet om kriseramte virksomheder er overholdt
 - c) intet i disse oplysninger peger i retning af, at kriteriet i artikel 107 om, at der er indhentet erklæringer om allerede modtaget de minimis-støtte eller støtte modtaget efter de midlertidige rammebestemmelser, er blevet overholdt
 - d) da der ikke findes nogen erklæringer, er det umuligt at kontrollere, om loftet i rammebestemmelserne er overholdt i tilfælde, hvor der også er tildelt de minimis-støtte, uanset fritagelsens subventionsækvivalent, ikke mindst, da kontrollen med overholdelsen af de minimis-loftet også er tvivlsom (se betragtning 63)
 - e) for at modtage støtte inden for rammerne af de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte i 2011 skulle støttemodtageren senest den 31. december 2010 (eller den 31. marts 2011 for sektoren for primær landbrugsproduktion) have indgivet en komplet ansøgning under en national støtteordning, som var godkendt af Kommissionen, og støtteordningen skulle være anmeldt til Kommissionen og godkendt af denne. De danske myndigheder anerkender dog selv, at de på daværende tidspunkt ikke havde udnyttet mulighederne i de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte.
- (117) Der er således flere betingelser i de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte, der ikke er opfyldt, end blot den ikke-anmeldte støtte påpeget af de danske myndigheder (se betragtning 53).
- (118) I lyset af ovenstående kan fastsættelsen af et afgiftsloft på en mængde på 25 000 m³ ikke anerkendes som berettiget til en undtagelse til traktatens bestemmelser (som under alle omstændigheder skulle have været en undtagelse efter artikel 107, stk. 3, litra b), og ikke efter artikel 107, stk. 3, litra c), ud fra de midlertidige rammebestemmelser).

De danske myndigheders øvrige argumenter

- (119) Spørgsmålet om støttemodtagernes berettigede forventninger (se betragtning 58) påvirker ikke vurderingen af loftets forenelighed med det indre marked. De danske myndigheder skal indhente Kommissionens godkendelse, inden de indfører en støtteordning. At der ikke findes en tilsvarende afgift i de andre medlemsstater (se betragtning 58), betyder ikke, at de, der var omfattet af loftet, ikke opnåede en fordel. Denne fordel gav dem i absolut forstand mulighed for at råde over ekstra ressourcer til at udøve deres forretning på et konkurrencepræget marked. Argumentet om, at der ikke er indgivet nogen klager over ordningen, betyder på ingen måde, at loftet ikke udgør statsstøtte, som er uforenelig med det indre marked.

VIII. Konklusion

- (120) Kommissionen finder, at nedsættelsen af afgiften med to tredjedele, jf. § 24 b, ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, eftersom støttemodtagerne ikke tilgodeses af en fordel i forhold til dem, der betaler den fulde afgift efter bestemmelserne i § 24 a, og at den fulde fritagelse efter § 24 c ikke udgør statsstøtte

efter artikel 107, stk. 1, i TEUF med begrundelse i hensynet til god administrativ forvaltning af ordningen (beløbene er for ubetydelige til at blive inddrevet).

- (121) Kommissionen finder derimod, at loftet over afgiften på en mængde på 25 000 m³, jf. § 24 b, udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, og at Danmark ulovligt har anvendt dette loft i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF. Analysen viser, at den støtte, der følger af loftet, ikke kan erklæres forenelig med det indre marked, da de danske myndigheder hverken har kunnet påvise nødvendigheden og proportionaliteten af et afgiftsloft på 25 000 m³ eller opfyldelsen af alle betingelserne i de midlertidige rammebestemmelser for krisestøtte. Kommissionen kan derfor ikke fjerne den tvivl, den gav udtryk for i åbningsafgørelsen, og finder derfor, at støtten er uforenelig med det indre marked.

IX. Tilbagesøgning

- (122) Den anfægtede foranstaltning er iværksat uden forinden at være anmeldt til Kommissionen, jf. artikel 108, stk. 3, i TEUF. Den udgør derfor ulovlig støtte.
- (123) I henhold til artikel 16, stk. 1, i Rådets forordning (EU) 2015/1589 beslutter Kommissionen, når den træffer negative afgørelser i tilfælde af ulovlig støtte, at den berørte medlemsstat træffer alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge støtten fra støttemodtagerne (i dette tilfælde alle dem, der har haft fordel af loftet på 25 000 m³).
- (124) De danske myndigheder har fremsat en række argumenter mod at foretage tilbagesøgning (jf. betragtning 55 til 59). Kommissionen kan ikke acceptere disse argumenter.
- (125) Spørgsmålet er ikke, om konkurrencefordrejningen er minimal (jf. betragtning 55), men om den forekommer. Når først dette kan fastslås, skal fordrejningen bringes til ophør, dvs. konkurrencesituationen skal blive den samme, som før støtten blev ydet. Domstolen har stadfæstet princippet om, at formålet med tilbagesøgningen netop er at genoprette den situation, der var gældende på markedet, før støtten blev ydet. Den har også erklæret, at tilbagesøgning er den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig³⁶, og at tilbagesøgningen derfor ikke er uproportional i forhold til traktatens bestemmelser vedrørende statsstøtte³⁷, i modsætning til da danske myndigheders påstand. Argumentet om fraværet af en fordel i forhold til konkurrenterne (jf. betragtning 57) bliver indholdsløst i lyset af betragtningerne vedrørende tilstedeværelsen af en fordel (betragtning 64) og det forhold, at støttemodtagerne har kunnet anvende de ikkebetalte beløb til andre formål (betragtning 85 og 119). Endelig kan de danske myndigheder ikke påstå, at tilbagesøgningen vil skabe konkurrencefordrejninger i forhold til dem, der indvinder overfladevand. Afgiften gælder alene indvinding af grundvand, og vedrører således ikke indvinding af overfladevand.
- (126) Hvad angår spørgsmålet om støttemodtagernes berettigede forventninger i betragtning 58 har Kommissionen allerede afvist de danske myndigheders argument om, at langt størstedelen af de potentielle støttemodtagere ikke havde nogen reel mulighed for at forudse, at ordningen kunne give dem en fordel i statsstøtteretlig forstand, fordi der ikke findes tilsvarende afgifter i andre medlemsstater (se betragtning 119). Eftersom de danske myndigheder henviser til princippet om berettiget forventning, og da dette

³⁶ Dom af 10. juni 1993 i sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, ECLI:EU:C:1993:233, præmis 16.

³⁷ Dom af 4. april 1995 i sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, ECLI:EU:C:1995:95, præmis 27.

er nært knyttet til støttens lovlighed, minder Kommissionen om, at støttemodtagere ifølge almindelig retspraksis i princippet alene kan have en berettiget forventning om støttens lovlighed, hvis den ydes efter proceduren i artikel 88 TEU (i dag artikel 108 i TEUF), og en påpasselig erhvervsdrivende må normalt kunne forvisse sig om, at den nævnte procedure er blevet fulgt. Hvis der ydes støtte uden en forudgående anmeldelse til Kommissionen "... således at den er ulovlig i henhold til artikel 88, stk. 3, TEF, kan støttemodtageren navnlig ikke på dette tidspunkt have en berettiget forventning om, at støtten er lovligt ydet"³⁸.

- (127) Danmark skal derfor, uagtet sine bemærkninger, træffe alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge den uforenelige støtte fra støttemodtagerne. I denne sag drejer det sig om forskellen mellem det beløb, der burde have været betalt i afgift på grundlag af den mængde, der er givet tilladelse til, og det beløb, der er betalt af en mængde på 25 000 m³.
- (128) I overensstemmelse med punkt 42 i Kommissionens meddelelse "Mod en effektiv gennemførelse af Kommissionens beslutninger, som pålægger en medlemsstat at tilbagesøge ulovlig og uforenelig statsstøtte"³⁹ har Danmark fire måneder fra afgørelsens ikrafttrædelse til at gennemføre denne. Der skal betales renter af de beløb, der skal tilbagesøges, jf. forordning (EF) nr. 794/2004⁴⁰.
- (129) Denne afgørelse skal gennemføres omgående, undtagen for støtte, der på det tidspunkt, den blev ydet, opfyldte alle betingelserne i den gældende de minimis-forordning, jf. artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 994/98⁴¹ —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Nedsættelsen med to tredjedele af den afgift, der blev indført ved § 24 i lovbekendtgørelse nr. 935 af 24. september 2009, jf. § 24 b, udgør ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

Loftet over afgiftens beregningsgrundlag på 25 000 m³ vand, jf. § 24 b i lovbekendtgørelse nr. 935 af 24. september 2009, indebærer statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 3

Den støtte, der følger af afgiftsfritagelsen efter § 24 c i lovbekendtgørelse nr. 935 af 24. september 2009, for indvindingstilladelser til en mængde af højst 6 000 m³ udgør ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

³⁸ Dom af 22. april 2016 i forenede sager T-50/06 RENV II og T-69/06 RENV II, ECLI:EU:T:2016:227, præmis 230.

³⁹ EUT C 272 af 15.11.2007, s. 4.

⁴⁰ Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).

⁴¹ Rådets forordning (EF) nr. 994/98 af 7. maj 1998 om anvendelse af artikel 92 og 93 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab på visse former for horisontal statsstøtte (EFT L 142 af 14.5.1998, s. 1).

Artikel 4

Den støtte, der følger af loftet over afgiftens beregningsgrundlag på 25 000 m³ vand, jf. § 24 b i lovbekendtgørelse nr. 935 af 24. september 2009, er blevet indført ulovligt af Danmark i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og er støtte, der er uforenelig med det indre marked.

Artikel 5

Den støtte, der følger af loftet over afgiftens beregningsgrundlag på 25 000 m³ vand, jf. § 24 b i lovbekendtgørelse nr. 935 af 24. september 2009 udgør ikke statsstøtte, hvis den på det tidspunkt, den blev ydet, opfylder betingelserne i en forordning vedtaget i henhold til artikel 2 i forordning (EF) nr. 994/98, som finder anvendelse på tidspunktet for ydelsen af støtten.

Artikel 6

1. Danmark skal tilbagesøge den i artikel 4 omhandlede støtte fra støttemodtagerne.
2. Den støtte, der skal tilbagesøges, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor den blev udbetalt til støttemodtagerne, og indtil den er blevet tilbagebetalt.
3. Beløbet beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004.

Artikel 7

Tilbagesøgningen af den i artikel 4 omhandlede støtte iværksættes øjeblikkeligt og effektivt. Danmark efterkommer denne afgørelse senest fire måneder efter meddelelsen deraf.

Artikel 8

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse forelægger Danmark følgende oplysninger:
 - a) listen over støttemodtagere, der modtog den i artikel 4 omhandlede støtte, og det samlede støttebeløb, de hver især har modtaget
 - b) det samlede beløb (hovedstol og renter), der skal tilbagesøges hos hver støttemodtager, som har modtaget støtte, der ikke kan dækkes af de minimis-reglen
 - c) en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme afgørelsen
 - d) dokumentation for, at støttemodtagerne har fået besked på at tilbagebetale støtten.
2. Danmark holder Kommissionen orienteret om fremskridtene med de nationale foranstaltninger, der træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 4 omhandlede støtte er tilbagebetalt. Danmark indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme afgørelsen. Danmark fremsender også detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, som støttemodtagerne allerede har tilbagebetalt.

Artikel 9

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Danmark.

Udfærdiget i Bruxelles, den 16.10.2017.

På Kommissionens vegne

Phil HOGAN

Medlem af Kommissionen

