

**DECYZJA KOMISJI****z dnia 17 czerwca 2009 r.****w sprawie programu pomocy C 41/06 (ex N 318/A/04), który Dania planuje wdrożyć w celu zwrotu podatku od emisji CO<sub>2</sub> w ramach regulowanego limitami zużycia paliw w przemyśle***(notyfikowana jako dokument nr C(2009) 4517)***(Jedynie tekst w języku duńskim jest autentyczny)****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

(2009/972/WE)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 88 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanym art. 88 ust. 2 akapit pierwszy <sup>(1)</sup> i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

**1. PROCEDURA**

- (1) Pismem z dnia 20 lipca 2004 r., zarejestrowanym przez Komisję dnia 22 lipca 2004 r. (SG/A/7988), władze duńskie zgłosiły Komisji niżej opisany środek pomocy.
- (2) Pismami z dnia 13 września 2004 r. i z dnia 14 grudnia 2004 r. Komisja zwróciła się o udzielenie dodatkowych informacji, które otrzymała w piśmie z dnia 14 października 2004 r., zarejestrowanym dnia 18 października 2004 r. (A/37970), oraz w piśmie z dnia 15 marca 2005 r., zarejestrowanym dnia 15 marca 2005 r. (SG/A/2724).
- (3) Po spotkaniu z przedstawicielami Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji i Dyrekcji Generalnej ds. Podatków i Unii Celnej dnia 27 kwietnia 2005 r. władze duńskie zwróciły się, pismem z dnia 12 maja 2005 r., zarejestrowanym dnia 17 maja 2005 r. (A/33975), o więcej czasu na uzupełnienie swojego zgłoszenia.
- (4) Po zmodyfikowaniu środka pomocy sprawa była przedmiotem dalszych rozmów na spotkaniach między przedstawicielami Komisji i władzami duńskimi, które odbyły się w dniach 12 października 2005 r., 15 grudnia 2005 r. i 21 lutego 2006 r.
- (5) Pismem z dnia 10 lipca 2006 r., zarejestrowanym dnia 11 lipca 2006 r. (A/35577), władze duńskie poinformowały Komisję, że uznają zgłoszenie za kompletne i zwróciły się do Komisji o kontynuowanie wstępnej analizy środka w formie, w jakiej został on przedstawiony na spotkaniu w dniu 12 października 2005 r.
- (6) Pismem z dnia 26 września 2006 r. Komisja poinformowała Danię o swojej decyzji o wszczęciu postępowania określonego w art. 88 ust. 2 Traktatu WE w odniesieniu do środka pomocy.

(7) Decyzja Komisji o wszczęciu postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* <sup>(2)</sup>. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag odnośnie do proponowanego środka pomocy.

(8) Pismem z dnia 24 listopada 2006 r., zarejestrowanym dnia 27 listopada 2006 r. (A/39579), rząd duński przedstawił swoje uwagi dotyczące wszczęcia postępowania.

(9) Komisja otrzymała uwagi od następujących osób trzecich: rządu szwedzkiego (dnia 8 grudnia 2006 r., A/40067), Novo Nordisk (dnia 8 grudnia 2006 r., A/40027), Novozymes (dnia 11 grudnia 2006 r., A/40089) i Dansk Industri (dnia 12 grudnia 2006 r., A/40147). Przekazała te uwagi władzom duńskim, dając im możliwość ustosunkowania się do nich. Rząd duński przekazał swoje uwagi pismem z dnia 5 lutego 2007 r., zarejestrowanym tego samego dnia (A/31115).

(10) Dnia 12 września 2007 r. odbyło się spotkanie między członkami gabinetu komisarz Kroes a duńskim ministrem ds. podatków Kristianem Jensenem. Podczas tego spotkania uzgodniono, aby przed podjęciem decyzji w sprawie proponowanego obniżenia podatków zaczekać na przyjęcie nowych Wytucznych wspólnotowych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska.

(11) Pismem z dnia 14 maja 2008 r. Komisja zwróciła się o udzielenie informacji dotyczących zasad zwolnień z podatków na ochronę środowiska zgodnie z nowymi Wytuczynymi wspólnotowymi w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska <sup>(3)</sup>. Dania udzieliła odpowiedzi pismem z dnia 22 lipca 2008 r. (A/15183) z uzupełnieniem (A/15244).

(12) Osobom trzecim, które zgłosiły uwagi odnośnie do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, przekazano wnioski o udzielenie informacji wraz z odpowiedzią. Po ich przekazaniu osobom trzecim otrzymano uwagi od Dansk Industri (dnia 6 października 2008 r., A/20427), Novo Nordisk (dnia 7 października 2008 r., A/20550), Novozymes (dnia 8 października 2008 r., A/20739) i rządu szwedzkiego (dnia 15 października 2008 r., A/21433).

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 274 z 10.11.2006, s. 25

<sup>(2)</sup> Zob. przypis 1.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 82 z 1.4.2008, s. 1.

## 2. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA POMOCY

### 2.1. Kontekst

- (13) Podatek od emisji CO<sub>2</sub> został wprowadzony w Danii w 1992 r. i jest nakładany na produkty energetyczne i energię elektryczną. Podatek ten ma formę podatku konsumpcyjnego i wynosi obecnie 90 DKK za tonę wyemitowanego CO<sub>2</sub>. Celem podatku od emisji CO<sub>2</sub> jest głównie zniechęcanie do emisji CO<sub>2</sub>. Stawka podatkowa w odniesieniu do każdego rodzaju paliwa związana jest z zawartością pierwiastka węgla w danym produkcie energetycznym<sup>(4)</sup>. Ponadto od 1977 r. pobierany jest podatek energetyczny.
- (14) Jeżeli chodzi o podatek energetyczny, w przypadku zwykłych gospodarstw domowych i niektórych części sektora usług płaci się pełny podatek, natomiast wszystkie pozostałe przedsiębiorstwa będące podatnikami VAT są całkowicie z tego podatku zwolnione. Odnośnie do podatku od emisji CO<sub>2</sub> w przypadku zwykłych gospodarstw domowych i pewnych części sektora usług płaci się pełny podatek, natomiast w przypadku innych przedsiębiorstw będących podatnikami VAT stosuje się specjalną stawkę dla przedsiębiorstw. Ta tak zwana stawka dla przedsiębiorstw została zatwierdzona przez Komisję w listopadzie 2005 r.<sup>(5)</sup>. W przypadku energii wykorzystywanej w niektórych „procesach ciężkich”<sup>(6)</sup> przedsiębiorstwa uzyskują dalsze obniżenie podstawowej stawki dla przedsiębiorstw. Niższa stawka podatkowa w przypadku tych procesów została ostatnio zatwierdzona przez Komisję we wrześniu 2005 r.<sup>(7)</sup>. Zatwierdzenie oparto na fakcie, że beneficjenci nadal płacili podatek od emisji CO<sub>2</sub> w celu przestrzegania wspólnotowych minimalnych poziomów opodatkowania, które są określone w dyrektywie Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej<sup>(8)</sup> (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie opodatkowania energii”). Ponadto niektóre przedsiębiorstwa energochłonne zawarły z duńskim rządem dobrowolne porozumienia o oszczędzaniu energii. Za osiągnięcie celów zawartych w porozumieniach przedsiębiorstwa uzyskują dalsze obniżenie podatku od emisji CO<sub>2</sub>, które zostało ostatnio zatwierdzone przez Komisję w kwietniu 2003 r.<sup>(9)</sup>.
- (15) Zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE<sup>(10)</sup> (zwaną dalej „dyrektywą o handlu

emisjami”) system handlu uprawnieniami do emisji (zwany dalej „EU ETS”) wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2005 r. W związku z tym operator instalacji objęty tą dyrektywą musi posiadać uprawnienia na emitowane gazy cieplarniane. Uprawnienia te są przydzielane operatorowi bezpłatnie na początku każdego okresu rozliczeniowego albo nabywane przez niego na aukcji lub na rynku. W pierwszym okresie rozliczeniowym (od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2007 r.) państwa członkowskie zobowiązane były do przydzielenia co najmniej 95 % uprawnień nieodpłatnie. Dania zdecydowała się na licytację pozostałych 5 % uprawnień na aukcjach otwartych. W odniesieniu do drugiego okresu rozliczeniowego (od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 31 grudnia 2012 r.) państwa członkowskie miały możliwość licytacji 10 % swoich uprawnień. Dania zdecydowała się na przydział wszystkich uprawnień nieodpłatnie<sup>(11)</sup>.

### 2.2. Zgłoszony program

- (16) W zgłoszonym programie władze duńskie proponują, aby przedsiębiorstwa energochłonne<sup>(12)</sup> objęte systemem EU ETS uzyskały całkowite zwolnienie z podatku od emisji CO<sub>2</sub> (poprzez zwrot podatku). Pozostałe przedsiębiorstwa objęte systemem EU ETS płaciłyby podatek od emisji CO<sub>2</sub> odpowiadający 50 % minimalnych poziomów opodatkowania. Według władz duńskich wszystkie przedsiębiorstwa, których działalność jest obecnie regulowana w ramach EU ETS, są energochłonne zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie w sprawie opodatkowania energii. W związku z tym wszystkie procesy w przemyśle regulowane w ramach systemu EU ETS kwalifikowałyby się do całkowitego zwrotu podatku od emisji CO<sub>2</sub>, jeżeli zgłoszony środek zostałby zatwierdzony.
- (17) Zgłoszone zwolnienie dotyczy tylko paliw (produktów na bazie olei mineralnych, gazu i węgla) wykorzystywanych w działalności objętej systemem EU ETS. Nie obejmuje ono zużycia energii elektrycznej i ciepłej oraz ponadto nie dotyczy paliw wykorzystywanych do ogrzewania pomieszczeń i wody.
- (18) Podstawą prawną proponowanych zwolnień jest ustawa nr 464 z dnia 9 czerwca 2004 r.
- (19) Proponuje się całkowite lub częściowe zwolnienie wszystkich rodzajów działalności przemysłowej objętych dyrektywą o handlu emisjami, z wyjątkiem produkcji energii elektrycznej i ciepłej, z podatku od emisji CO<sub>2</sub> z tytułu zużycia przez nie paliw, jak opisano powyżej. Szacuje się, że liczba beneficjentów obejmie około 85 procesów produkcyjnych rozłożonych na około 120 jednostek produkcyjnych.
- (20) Władze duńskie oszacowały, że roczne straty dochodów podatkowych w wyniku tego środka wyniosą około 30 milionów DKK (około 4 miliony EUR). W piśmie z dnia 22 lipca 2008 r. władze duńskie wskazują jednak, że budżet programu będzie niższy niż oszacowano.
- (11) Potencjalne nadwyżki uprawnień z rezerw dla nowych instalacji oraz uprawnienia pozostałe po instalacjach, które zaprzęstały działalność, mogą jednak podlegać licytacji.
- (12) Do tej kategorii Dania zalicza przedsiębiorstwa, w przypadku których należy podatek krajowy wynosi co najmniej 0,5 % wartości dodanej i przemysł określony jako „ciężki” zgodnie z duńską ustawą o CO<sub>2</sub> (zob. przypis 4).

(4) Stawka podatkowa w przypadku energii elektrycznej oparta jest na zawartości pierwiastka węgla w węglu, ponieważ większość elektrowni w Danii opalana jest węglem.

(5) Sprawa NN 75/04 dotycząca pomocy państwa (Dz.U. C 275 z 8.11.2005, s. 4).

(6) „Procesy ciężkie” oznaczają procesy produkcyjne, w których podatek od emisji CO<sub>2</sub> w wysokości 50 DKK za tonę stanowi więcej niż 3 % wartości dodanej w przedsiębiorstwie i więcej niż 1 % wartości produkcji. Spełnione muszą być obydwa te kryteria.

(7) Sprawa N 317/A/04 dotycząca pomocy państwa (Dz.U. C 226 z 15.9.2005, s. 6).

(8) Dz.U. L 283 z 31.10.2003, s. 51.

(9) Sprawa N 540/02 dotycząca pomocy państwa (Dz.U. C 78 z 1.4.2003, s. 3).

(10) Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32.

(21) Władze duńskie przyjęły podstawę prawną dla proponowanego programu w 2004 r., ale zapewniły, że wdrożą go tylko, jeżeli otrzymają na to zgodę Komisji. W przypadku jej otrzymania program będzie miał zastosowanie od dnia 1 stycznia 2005 r. Czas trwania programu nie jest ograniczony, ale jeżeli zostanie on zatwierdzony, władze duńskie zobowiązały się do ponownego zgłoszenia tego programu po 10 latach.

### 3. PODSTAWY WSZCZĘCIA FORMALNEGO POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO OKREŚLONEGO W ART. 88 UST. 2

(22) Komisja w swojej decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego stwierdziła, że środek pomocy jest finansowany z zasobów państwowych. Ma on zastosowanie wyłącznie do przedsiębiorstw objętych systemem EU ETS i zwalnia je z kosztów, które w przeciwnym wypadku pokryłyby ze swoich budżetów operacyjnych, co oznacza, że środek ten przynosi im korzyść gospodarczą. Komisja miała wątpliwości, czy charakter i struktura systemu podatkowego uzasadniają selektywność środka pomocy. Beneficjenci prowadzą działalność na rynkach otwartych na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi. Środek ten może więc zakłócić konkurencję i mieć wpływ na handel na rynku wewnętrznym. Dlatego Komisja uznała, że może on stanowić pomoc państwa.

(23) Komisja zastanawiała się, czy środek pomocy można uznać za zgodny z mającymi wówczas zastosowanie Wspólnotowymi wytycznymi dotyczącymi pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego<sup>(13)</sup> (wytyczne z 2001 r.), ponieważ podatek płacony przez przedsiębiorstwa w ramach proponowanego programu wynosiłby poniżej minimalnych poziomów określonych w dyrektywie w sprawie opodatkowania energii, przy czym beneficjenci nie zaciągali żadnych dobrowolnych zobowiązań ani nie zawierali dobrowolnych porozumień zobowiązujących ich do podjęcia środków wykraczających poza spełnienie zharmonizowanego zobowiązania na poziomie UE.

(24) Komisja zbadała, czy potencjalną pomoc można uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem zgodnie z art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE, w oparciu o domniemaną potrzebę wyeliminowania podwójnego uregulowania prawnego. W związku z tym Komisja wskazała, że krajowe podatki od emisji CO<sub>2</sub> są uwzględniane przy obliczaniu poziomu krajowego opodatkowania energii dla celów zgodności z dyrektywą w sprawie opodatkowania energii. Proponowane obniżenie podatków mogłoby więc zakłócić konkurencję na rynku wewnętrznym, ponieważ zwiększyłyby się różnicowanie podatkowe w obszarze, w którym podatki zostały zharmonizowane na poziomie wspólnotowym. Ponadto przyznanie obniżenia podatku od emisji CO<sub>2</sub> wszystkim przedsiębiorstwom uczestniczącym w systemie EU ETS mogłoby być sprzeczne z zasadą „zanieczyszczający płaci”, ponieważ objęłoby również przedsiębiorstwa, które otrzymały uprawnienia do emisji nieodpłatnie. Komisja zwróciła się do Danii o przedstawienie informacji dotyczących tego mechanizmu w celu zapewnienia możliwości ustalenia istnienia i kwoty ewentualnego dodatkowego obciążenia podatkowego poza podatkiem od emisji CO<sub>2</sub> na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw oraz

zagwarantowania, że tylko przedsiębiorstwa, które faktycznie podlegają takiemu obciążeniu, mogłyby korzystać ze zwolnień podatkowych. Komisja zauważyła jednak, że przyznanie obniżenia podatku wyłącznie tym przedsiębiorstwom, które muszą nabyć dodatkowe uprawnienia, mogłoby być sprzeczne z logiką środowiskową, ponieważ powodowałoby to uprzywilejowane traktowanie przedsiębiorstw, które nie ograniczyły ilości emitowanych zanieczyszczeń.

### 4. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

(25) Władze szwedzkie stwierdziły, że Komisja powinna dokonać kompleksowej analizy zgłoszonego obniżenia podatku zarówno pod względem ekonomicznym, jak i prawnym. Powołały się one na argumenty przedstawione w ich własnym zgłoszeniu dotyczącym podobnego przypadku<sup>(14)</sup>, w związku z którym Komisja również wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające.

(26) Przedsiębiorstwo Dansk Industri wysunęło argument, że, po pierwsze, należy określić, czy środek pomocy nie stanowi pomocy państwa, a po drugie – czy jest on zgodny z art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE. W związku z tym należy mieć na względzie, że Dansk Industri musi płacić podatek od emisji CO<sub>2</sub>, podatek energetyczny, podatek od emisji SO<sub>2</sub> i dodatek do ceny, którym zarządza Energinet.dk i który przekazuje się producentom ekologicznej energii elektrycznej. Duńskie przedsiębiorstwa płacą więc za zużycie energii znacznie więcej niż ich europejscy i międzynarodowi konkurenci.

(27) Według przedsiębiorstwa Novo Nordisk A/S w ramach proponowanego środka jego roczne oszczędności podatkowe wyniosą 200 000 DKK. Przedsiębiorstwo to twierdzi również, że taka oszczędność nie będzie mogła zakłócić konkurencji, zwłaszcza że w ramach systemu limitów emisji musi wydać około 400 000 DKK, żeby osiągnąć niższy poziom emisji CO<sub>2</sub>. Odwołuje się ono do zasad *de minimis*, które umożliwiają mu uzyskanie pomocy w wysokości do 200 000 EUR (ok. 1,5 mln DKK) w okresie 3 lat. W kwestii zgodności z dyrektywą w sprawie opodatkowania energii Novo Nordisk odniosło się do faktu, że używa energii pochodzącej ze skojarzonej produkcji ciepła i energii elektrycznej, a tym samym może uzyskać zwolnienie z podatku lub obniżenie podatku zgodnie z art. 15 ust. 1 lit. c) wspomnianej wyżej dyrektywy. Ponadto Novo Nordisk jest przedsiębiorstwem energochłonnym i łączne koszty zużycia energii (przedmiotowy podatek i koszty zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub>) są wyższe niż minimalne poziomy wspólnotowe. Novo Nordisk odwołuje się również do motywu 7 preambuły dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, który stanowi, że opodatkowanie energii może być jednym z instrumentów służących do osiągnięcia celów protokołu z Kioto (tj. ma ten sam cel co system EU ETS) i stwierdza, że w tym przypadku występuje podwójne uregulowanie prawne. Ponadto w odniesieniu do propozycji Komisji dotyczącej oceny potencjalnego obciążenia na poziomie każdego beneficjenta Novo Nordisk wskazało, że takie podejście prowadziłoby do poważnych trudności związanych z przypisywaniem do właściwego okresu itp., między innymi dlatego, że czas zakupu uprawnień niekoniecznie musi odzwierciedlać czas zużycia energii.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 37 z 3.2.2001, s. 3.

<sup>(14)</sup> Sprawa C 46/06 dotycząca pomocy państwa (Dz.U. C 55 z 28.2.2008, s. 27).

(28) Novozymes A/S stwierdziło, że w związku z jego produkcją enzymów produkuje energię elektryczną i ciepłą w przemysłowych instalacjach do skojarzonej produkcji ciepła i energii elektrycznej. Jego produkcję uznaje się za proces ciężki, co oznacza, że podlega ona opodatkowaniu w wysokości 3–25 DKK za tonę CO<sub>2</sub> emitowanego w wyniku spalania użytych paliw. Przedsiębiorstwo to jest również objęte systemem EU ETS. Uwagi Novozymes są identyczne z uwagami przedstawionymi przez Novo Nordisk.

## 5. UWAGI DANI

### Brak selektywnej korzyści

(29) Władze duńskie, powołując się na wyrok Trybunału z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie C-83/98 P (*Republika Francuska przeciwko Ladbroke Racing i Komisji* <sup>(15)</sup>), argumentują, że w rozpatrywanym przypadku nie ma selektywnej korzyści. Trybunał w kilku sprawach <sup>(16)</sup> ustalił, że w sytuacji, gdy program ma ogólny charakter gospodarczo-polityczny lub społeczno-polityczny i nie traktuje w sposób uprzywilejowany niektórych rodzajów działalności lub sektorów działalności gospodarczej, nie wchodzi on w zakres stosowania art. 87 ust. 1 Traktatu WE. Zgodnie z wyrokiem w sprawie *Adria-Wien* obniżenie podatku energetycznego przyniosło przedsiębiorstwom produkującym towary korzyść gospodarczą w stosunku do przedsiębiorstw sektora usług, mimo że przedsiębiorstwa sektora usług również mogą zużywać względnie dużą ilość energii. Władze duńskie argumentują, że przedmiotowy program nie przynosi korzyści określonej grupie przedsiębiorstw, lecz polega na obniżeniu podatku dla wszystkich przedsiębiorstw znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej i faktycznej <sup>(17)</sup>. Dlatego władze duńskie uważają, że proponowany program nie wchodzi w zakres stosowania art. 87 ust. 1 Traktatu WE.

(30) Ponadto powołują się na wniosek Trybunału w sprawie *Adria-Wien*, w którym stwierdza się, że program niemal na pewno przynoszący korzyść odbiorcy, ale uzasadniony ze względu na charakter lub strukturę systemu, nie spełnia kryteriów selektywności. W rozpatrywanej sprawie po wprowadzeniu systemu EU ETS władze duńskie są zdania, że podatek przestał mieć wartość w zakresie ochrony środowiska. Ponieważ podatek nie spełnia już swojego celu lub spełnia go w ograniczonym zakresie, zwolnienie z podatku zainteresowanych przedsiębiorstw jest zgodne z logiką i charakterem systemu podatkowego.

<sup>(15)</sup> Rec. s. II-3271, w którym podtrzymany został wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 27 stycznia 1998 r. w sprawie T-67/94, Rec. 1998, s. II-1.

<sup>(16)</sup> Zob. na przykład wyrok Trybunału z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie C-75/97 *Królestwo Belgii przeciwko Komisji*, Rec. 1999, s. I-3671 i z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH przeciwko Finanzlandesdirektion für Kärnten*, Rec. 2001, s. I-8365.

<sup>(17)</sup> W tym kontekście Dania powołuje się na wyrok Trybunału z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-308/01 *GIL Insurance Ltd i inni*, Rec. s. I-4777, w szczególności pkt 68.

(31) Zarówno uprawnienia w systemie EU ETS, jak i podatek od emisji CO<sub>2</sub> są opłacalnymi instrumentami rynkowymi mającymi na celu zredukowanie emisji CO<sub>2</sub> podczas zużycia energii. Obydwa instrumenty prowadzą do wzrostu kosztów krańcowych związanych ze zużyciem energii, nawet jeśli uprawnienia są przydzielane nieodpłatnie. Uprawnienia, jak i podatki, wpływają na zwiększenie kosztów produkcji. Całkowita emisja CO<sub>2</sub> jest ograniczona do całkowitej ilości uprawnień. Jeśli więc jedno przedsiębiorstwo zredukuje ilość emitowanego CO<sub>2</sub>, na przykład ze względu na podatki, umożliwi to innym przedsiębiorstwom zwiększenie ich emisji. Dlatego w sytuacji podwójnego uregulowania prawnego podatek nie jest już opłacalnym instrumentem sterującym. Nie ma on dodatkowego wpływu na ochronę środowiska, a przynosi jedynie dodatkowe obciążenie finansowe danym przedsiębiorstwom. Władze duńskie są więc zdania, że rozpatrywany program jest zgodny z charakterem i logiką systemu podatkowego.

*Proponowany program jest zgodny z wytycznymi dotyczącymi pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego z 2001 r.*

(32) Władze duńskie wskazują, że wytyczne z 2001 r. stanowią jedynie tak zwane „miękkie prawo”, określające kryteria oceny pomocy państwa dokonywanej przez Komisję. W czasie dokonania zgłoszenia i przyjęcia przez Komisję decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego na mocy art. 88 ust. 2 Traktatu WE właściwymi mającymi zastosowanie wytycznymi były wytyczne z 2001 r. Nie można uznać, że zawierają one kryteria oceny programów takich jak przedmiotowy program, ponieważ weszły one w życie ponad dwa lata przed przyjęciem dyrektywy o handlu emisjami i dyrektywy w sprawie opodatkowania energii. Dlatego władze duńskie uważają, że przedstawiona przez Komisję interpretacja dobrowolnych porozumień i zobowiązań określonych w pkt 51 ppkt 1 lit. a) jest zbyt ścisła, szczególnie ponieważ akapit drugi tego podpunktu stanowi, że przepisy stosują się również wówczas, gdy państwo członkowskie uzależnia obniżenie podatku od spełnienia warunków mających taki sam skutek jak dobrowolne porozumienia lub zobowiązania. Władze duńskie są zdania, że system EU ETS ma taki sam skutek jak skutki, które mogłyby zostać osiągnięte w ramach dobrowolnych porozumień lub podatku od emisji CO<sub>2</sub>.

*Proponowany program można zatwierdzić na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE*

(33) W opinii władz duńskich, w przypadku gdy Komisja nie uzna programu za zgodny z wytycznymi z 2001 r., można go zatwierdzić bezpośrednio na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE ze względu na fakt, że sytuacja znacząco zmieniła się od czasu przyjęcia dyrektywy w sprawie opodatkowania energii i dyrektywy o handlu emisjami i zainteresowane przedsiębiorstwa są obecnie objęte podwójnym uregulowaniem prawnym.

- (34) Dania powołała się na dokument roboczy służb Komisji<sup>(18)</sup> sporządzony w kontekście przyjęcia dyrektywy w sprawie opodatkowania energii. W dokumencie tym Komisja stwierdziła, że zwolnienie z podatku od emisji CO<sub>2</sub> przyznane na rzecz przedsiębiorstw objętych wspólnym systemem handlu uprawnieniami do emisji może nie stanowić pomocy państwa, ponieważ nałożenie podatku od emisji CO<sub>2</sub> i wprowadzenie limitu emisji może prowadzić do podwójnego opodatkowania, którego należy unikać. Ponadto w swoim protokole<sup>(19)</sup> dotyczącym dyrektywy Rada na podstawie wniosku Komisji zobowiązała się do pozytywnego rozpatrywania środków o charakterze podatkowym, które będą towarzyszyły wdrażaniu systemu EU ETS, szczególnie w celu uniknięcia przypadków podwójnego opodatkowania.

*Proponowany program jest zgodny z dyrektywą w sprawie opodatkowania energii*

- (35) W swojej decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja zwróciła się do rządu Danii o przedstawienie informacji wykazujących, że program prowadziłby do osiągnięcia celów środowiskowych lub podwyższenia efektywności energetycznej, zasadniczo równoważnych z celami, jakie byłyby osiągnięte, jeśli przestrzegane byłyby standardowe wspólnotowe stawki minimalne. Władze duńskie twierdzą, że takie informacje wynikały już ze sporządzonego przez nie porównania cen uprawnień i minimalnych poziomów wspólnotowych. W czasie, gdy Dania przedstawiała swoje uwagi, cena uprawnień wynosiła 13 EUR za tonę CO<sub>2</sub>, podczas gdy minimalne poziomy wspólnotowe w przeliczeniu na euro za tonę CO<sub>2</sub> wynosiły 1,55 w przypadku węgla i koksu, 6,66 w przypadku oleju napędowego oraz 2,64 w przypadku gazu ziemnego. Cena uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> wynosząca 13 EUR za tonę stanowi więc znacznie skuteczniejszą zachętę gospodarczą do redukcji emisji niż podatek. Zgodnie z duńskim krajowym planem rozdziału uprawnień na lata 2005–2007 uregulowanemu limitami przemysłowi w Danii przydzielono uprawnienia na poziomie o 7,1 % niższym niż wyniosłyby emisje CO<sub>2</sub> w tym samym okresie w sytuacji utrzymania stanu obecnego (włącznie z podatkami i dobrowolnymi porozumieniami).

## 6. OCENA PROPONOWANEGO ŚRODKA POMOCY

### 6.1. Istnienie pomocy państwa

- (36) Zgodnie z art. 87 ust. 1 Traktatu WE wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

<sup>(18)</sup> Dokument roboczy służb Komisji z dnia 24 października 2002 r. (SEC (2002) 1142).

<sup>(19)</sup> Protokół Rady z dnia 3 kwietnia 2003 r., 8084/03 ADD 1, FISC 59.

- (37) Proponowany środek pomocy przynosi straty w dochodach państwa, tym samym jest finansowany przez Danię przy użyciu zasobów państwowych. Beneficjenci prowadzą działalność na rynkach, na których istnieje konkurencja i prowadzona jest wymiana handlowa między państwami członkowskimi, a zatem środek potencjalnie może zakłócić konkurencję i wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Aby określić, czy proponowany środek wchodzi w zakres art. 87 ust. 1, należy zatem ustalić, czy stanowi on dla beneficjentów selektywną korzyść gospodarczą, czy nie.

- (38) Władze duńskie argumentują, że proponowane obniżenie podatku nie przynosi beneficjentom selektywnej korzyści, ponieważ dotyczy wszystkich przedsiębiorstw znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej i faktycznej, mianowicie tych, które są objęte podwójnym uregulowaniem prawnym. Gdyby jednak uznać to za przypadek selektywnej korzyści, władze duńskie uważają, że jest to uzasadnione charakterem i strukturą systemu. Podatek od emisji CO<sub>2</sub> i system EU ETS mają bowiem ten sam cel, tj. redukcję emisji CO<sub>2</sub>. W związku z wprowadzeniem systemu EU ETS podatek od emisji CO<sub>2</sub> nie służy już żadnym celom środowiskowym. Dla przedsiębiorstw objętych systemem EU ETS podatek od emisji CO<sub>2</sub> nie jest zatem skutecznym instrumentem ograniczenia całkowitej emisji CO<sub>2</sub>, lecz tylko dodatkowym obciążeniem ekonomicznym.

- (39) Komisja zauważa, że w wyroku w sprawie *Adria-Wien*<sup>(20)</sup> ustalono, że „wystarczy jedynie określić, czy w ramach danego systemu prawnego środek pomocy państwa może sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w rozumieniu art. 92 ust. 1 Traktatu względem innych przedsiębiorstw znajdujących się w sytuacji faktycznej i prawnej podobnej pod względem celu, jakiemu ma służyć dany środek”. Istnieje niedawne orzecznictwo w sprawie wykładni korzyści i selektywności<sup>(21)</sup>. Wyrok w sprawie dotyczącej Gibraltaru stanowi standardową analizę pomocy państwa w zakresie spraw związanych z podatkami<sup>(22)</sup>. Sąd Pierwszej Instancji uznał, że taka analiza powinna się składać z: 1) zidentyfikowania systemu odniesienia; 2) określenia odstępstwa od tego systemu referencyjnego; i 3) możliwości uzasadnienia takiego odstępstwa charakterem i strukturą systemu.

<sup>(20)</sup> Zob. przypis 16.

<sup>(21)</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie T-233/04, *Niderlandy przeciwko Komisji* („wyrok w sprawie NOx”), Zb.Orz. 2008, s. II-591, wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-487/06 P, *British Aggregates Association przeciwko Komisji*, nr Zb.Orz. niedostępny, i wyrok z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawach połączonych T-211/04 i T-215/04, *Gibraltar przeciwko Komisji* („wyrok w sprawie dotyczącej Gibraltaru”), nr Zb.Orz. niedostępny.

<sup>(22)</sup> Komisja odwołała się od wyroku w sprawie dotyczącej Gibraltaru, ale odwołanie nie dotyczy faktu, że taka analiza musi zwykle zawierać trzy wspomniane punkty.

- (40) W odniesieniu do pojęcia selektywnej korzyści Komisja musi zatem najpierw zidentyfikować system odniesienia. W rozpatrywanej sprawie Komisja uważa zgodnie ze standardową analizą, że systemem odniesienia jest obowiązujący ogólny system opodatkowania energii (łącznie ze wszystkimi podatkami pobieranymi od zużycia każdego produktu energetycznego, tj. podatkiem od emisji CO<sub>2</sub> i podatkiem od energii elektrycznej). Jest to zgodne z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, z którego wynika, że podatki pośrednie nałożone na ten sam produkt energetyczny mogą zostać zsumowane dla celów zgodności z wspólnotowymi minimalnymi poziomami opodatkowania. Ponadto w 2004 r. Dania przedstawiła oba podatki razem jako część krajowego systemu opodatkowania energii w celu wykazania zgodności z dyrektywą w sprawie opodatkowania energii i uzasadnienia zwolnienia z podatku od energii elektrycznej<sup>(23)</sup> dla celów pomocy państwa. Poprzez obniżenie obciążenia finansowego beneficjentów, które w przeciwnym razie stanowiłyby część ich kosztów produkcji, program wyraźnie sprzyja beneficjentom w porównaniu z przedsiębiorstwami nieobjętymi zwolnieniem z podatku, stanowiąc w ten sposób odstępstwo od systemu odniesienia. Władze duńskie argumentują, że przy rozpatrywaniu istnienia selektywnej korzyści należy wziąć pod uwagę, że beneficjenci są obciążeni w ramach systemu EU ETS. Komisja zauważa, że cel systemu opodatkowania energii jest tylko częściowo taki sam jak cel systemu EU ETS. Podczas gdy celem systemu EU ETS jest wyłącznie ograniczenie emisji CO<sub>2</sub>, system opodatkowania energii ma również inne cele, takie jak promowanie efektywności energetycznej i przynoszenie dochodów państwu. Istnieją ponadto znaczące różnice w funkcjonowaniu systemu podatkowego i systemu uprawnień (na przykład w systemie EU ETS beneficjent nie zawsze ma do pokrycia rzeczywisty koszt każdej zużytej jednostki energii). W świetle powyższego Komisja nie podziela opinii Danii, że podatek od emisji CO<sub>2</sub> razem z systemem EU ETS należy uznać za system odniesienia.
- (41) W wyroku w sprawie NOx Sąd Pierwszej Instancji orzekł, że selektywność nie występowała, ponieważ korzyść (przynależność nieodpłatnych zezwoleń na emisję) dotyczyła tylko przedsiębiorstw objętych obowiązkiem w ramach tego samego programu, a zatem nie można było ich uznać za znajdujące w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej co przedsiębiorstwa nieobjęte programem<sup>(24)</sup>. Komisja stwierdza, że sytuacja ze sprawy NOx różni się od rozpatrywanej sytuacji. W sprawie NOx przyznanie korzyści (np. nieodpłatnych uprawnień NOx) zależało od tego, czy beneficjenci mieścili się w pułapie emisji tego samego systemu. W rozpatrywanej sprawie natomiast proponuje się obniżenie podatku od emisji CO<sub>2</sub>, który zazwyczaj powinien być płacony przez wszystkich konsumentów energii. Powodem obniżenia będzie fakt, że beneficjenci są objęci innym (niepodatkowym) systemem. W opinii Komisji omawiana sprawa bardziej zatem przypomina sytuację z wyżej wymienionego wyroku w sprawie *Adria-Wien*, gdzie Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że rzeczywiście istniała selektywna korzyść, ponieważ obniżenie podatku energetycznego sprzyjało niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów względem innych przedsiębiorstw znajdujących się w sytuacji faktycznej i prawnej podobnej pod względem celu, jakiemu ma służyć dany podatek.
- (42) Zgodnie z obwieszczeniem Komisji w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej<sup>(25)</sup> środki podatkowe o charakterze czysto technicznym (takie jak unikanie podwójnego opodatkowania) są w zasadzie uważane za środki ogólne<sup>(26)</sup>. Jak wspomniano powyżej, istnieją istotne różnice między podatkiem a systemem EU ETS. System EU ETS nie może być zatem uważany za opodatkowanie w rozumieniu obwieszczenia.
- (43) Z tych powodów Komisja uważa, że obniżenie podatku jako takie stanowi selektywną korzyść w rozumieniu art. 87 ust. 1 TWE.
- (44) W odniesieniu do logiki systemu Komisja ponownie zauważa, że cel systemu opodatkowania energii jest tylko częściowo taki sam jak cel systemu EU ETS. W tym przypadku systemem referencyjnym jest system opodatkowania energii. Logiką tego systemu jest opodatkowanie każdego zużytego produktu energetycznego, a proponowane obniżenie podatku jest niezgodne z tą logiką. W tym kontekście Dania argumentuje, że podwójne uregulowanie prawne podnosi koszty krańcowe przedsiębiorstw bez zmniejszania całkowitych emisji CO<sub>2</sub>. Komisja uważa jednak ten argument za istotny tylko w odniesieniu do zgodności potencjalnej pomocy państwa ze wspólnym rynkiem, w szczególności w odniesieniu do proporcjonalności pomocy państwa. Jest tak, ponieważ skutki systemu EU ETS nie stanowią części systemu odniesienia przy definiowaniu pomocy państwa. W każdym razie, nawet jeżeli Komisja miałaby włączyć system EU ETS do systemu odniesienia, proponowane obniżenie podatku od emisji CO<sub>2</sub> nie obejmowałoby wszystkich rodzajów działalności generującej emisje oraz odpowiadającego im obowiązku zrzeczenia się uprawnień do emisji zgodnie z systemem EU ETS<sup>(27)</sup>. Odbiegałoby to od ogólnej logiki, na którą powołuje się Dania, a zatem obniżenie podatku nie pozostawałoby w pełni zgodne z logiką tego systemu.
- (45) Komisja nie uważa więc, że selektywność proponowanego zwolnienia z podatku była uzasadniona charakterem i logiką systemu podatkowego.

<sup>(23)</sup> Zob. przypis 5.

<sup>(24)</sup> Należy zauważyć, że Komisja odwołała się od wyroku w sprawie NOx ze względu na zawarte w nim ustalenia dotyczące selektywności.

<sup>(25)</sup> Dz.U. C 384 z 10.12.1998, s. 3.

<sup>(26)</sup> Zob. punkt 13 tiret pierwsze obwieszczenia Komisji w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej (Dz.U. C 384 z 10.12.1998, s. 3).

<sup>(27)</sup> Na przykład produkcja ciepła i energii elektrycznej jest objęta systemem EU ETS, ale nie obniżeniem podatku.

- (46) Klasyfikacja zgłoszonego środka jako pomocy państwa jest zgodna z utrwaloną praktyką Komisji, zgodnie z którą zwolnienia lub obniżenia podatków na ochronę środowiska zwykle uważane są za pomoc państwa. W szczególności Komisja uznała za pomoc państwa te programy, w których obniżki podatku od emisji CO<sub>2</sub> zostały wprowadzone dla przedsiębiorstw objętych systemem EU ETS<sup>(28)</sup>.
- (47) Komisja stwierdza zatem, że zgłoszony środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE.

#### 6.2. Zgodność z art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE

- (48) Od czasu podjęcia decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, przyjęto nowe Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska<sup>(29)</sup> (wytyczne z 2008 r.). Zgodnie z pkt 204 wytycznych z 2008 r. Komisja będzie stosować nowe wytyczne w odniesieniu do wszystkich zgłaszanych środków pomocy, względem których musi podjąć decyzję po opublikowaniu tych wytycznych, nawet w przypadku programów zgłoszonych przed publikacją. Punkt 68 wytycznych z 2008 r. stanowi jednak, że w czasie sporządzania wytycznych Komisja nie posiadała odpowiedniego doświadczenia w ocenie zgodności ulg w podatkach na ochronę środowiska, w przypadku gdy zainteresowane przedsiębiorstwa uczestniczą w programach handlu uprawnieniami do emisji, a zatem w czasie przyjęcia wytycznych z 2008 r. było zbyt wcześnie na przedstawienie ogólnych wskazówek w tej sprawie. Ocena takich przypadków będzie zatem przeprowadzana na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) TWE. Przy ocenie spraw dotyczących ochrony środowiska, których nie obejmują wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska, źródłem inspiracji dla Komisji są zwykle kryteria określone w wytycznych. W tym przypadku istnieją kryteria oceny ulg lub zwolnień w zakresie podatków energetycznych i brakiem konsekwencji byłoby niepotraktowanie ich przynajmniej jako źródła inspiracji, w szczególności przy ocenie, czy dany środek jest niezbędny i proporcjonalny.
- (49) Po pierwsze, przy ocenie zgodności pomocy państwa z Traktatem WE Komisja musi rozważyć pozytywny wpływ przedmiotowego środka pomocy na osiągnięcie celu leżącego we wspólnym interesie (np. wyższy poziom ochrony środowiska) w odniesieniu do potencjalnie negatywnych skutków ubocznych w wymianie handlowej i konkurencji. W tym przypadku trudno jest ustalić, czy wprowadzenie proponowanego programu przynosi korzyść dla środowiska. Podczas gdy celem systemu EU ETS i podatku od emisji CO<sub>2</sub> jest osiągnięcie wyższego poziomu ochrony środowiska, celem obniżenia podatku jako takiego jest zmniejszenie obciążeń podatkowych przedsiębiorstw. Skutkiem proponowanego środka jest zatem to, że beneficjenci uzyskują przewagę konkurencyjną, która sama w sobie nie może być uważana za cel leżący we

wspólnym interesie. Nie wyklucza to jednak możliwości istnienia bezpośredniej korzyści środowiskowej wynikającej z faktu, że ulga podatkowa umożliwi wprowadzenie lub utrzymanie wyższych poziomów podatku niż wspólnotowe poziomy minimalne dla innych przedsiębiorstw<sup>(30)</sup>.

- (50) Po drugie, pkt 152 wytycznych z 2008 r. stanowi, że aby ulgi i zwolnienia podatkowe w odniesieniu do podatków zharmonizowanych zostały zatwierdzone zgodnie z art. 87 Traktatu WE, muszą one być zgodne z odpowiednim prawodawstwem wspólnotowym. Wymóg przestrzegania dyrektyw w sprawie opodatkowania został również potwierdzony w orzecznictwie wyrokiem Sądu Pierwszej instancji z dnia 27 września 2001 r. w sprawie T-184/97, *BP Chemicals przeciwko Komisji*<sup>(31)</sup>. W sprawach podobnych do tej, które dotyczą obniżenia podatku od emisji CO<sub>2</sub>, oznacza to przede wszystkim przestrzeganie dyrektywy w sprawie opodatkowania energii. Zgodnie z tą dyrektywą poziomy opodatkowania muszą być zgodne z określonym wspólnotowym poziomem minimalnym dla każdego produktu energetycznego i energii elektrycznej. Poziomy minimalne określone są w załączniku I do dyrektywy. Jak wspomniano powyżej, zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, minimalne poziomy opodatkowania mogą zostać osiągnięte poprzez zsumowanie wszystkich opłat pobranych jako podatki pośrednie (z wyłączeniem podatku VAT) wliczonych bezpośrednio lub pośrednio na podstawie ilości produktów energetycznych i energii elektrycznej w momencie przekazania do konsumpcji. Zgodnie z art. 17 ust. 4 tej samej dyrektywy w przypadku przedsiębiorstw, które korzystają z poziomu opodatkowania będącego poniżej wspólnotowych poziomów minimalnych, obowiązują porozumienia, programy handlu uprawnieniami do emisji lub równoważne uzgodnienia prowadzące do osiągnięcia celów środowiskowych zasadniczo równoważnych z tymi, jakie zostałyby osiągnięte, jeżeli przestrzegane byłyby wspólnotowe poziomy minimalne. Komisja w swojej decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego zwróciła się do Danii o przedstawienie dodatkowych informacji, które potwierdziłyby jej twierdzenie, że system EU ETS ma zasadniczo skutek równoważny ze skutkiem podatku. Dania nie przedstawiła dodatkowych informacji w tej sprawie. Biorąc pod uwagę poziom cen uprawnień EU ETS w porównaniu ze wspólnotowymi poziomami minimalnymi, nie można jednak wykluczyć, że skutki systemu EU ETS są zasadniczo równoważne z tym, co zostałyby osiągnięte w ramach podatku od emisji CO<sub>2</sub><sup>(32)</sup>.
- (51) Dania odniosła się do Zielonej księgi „Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych”<sup>(33)</sup>, którą Komisja przedstawiła jako punkt wyjścia do zmiany dyrektywy w sprawie

<sup>(28)</sup> Na przykład sprawy połączone dotyczące pomocy państwa C44/04 i C47/04 (Dz.U. C 268 z 27.9.2006, s. 19) (Słowenia) i sprawa N 22/08 dotycząca pomocy państwa (Dz.U. C 184 z 22.7.2008, s. 5) (Szwecja).

<sup>(29)</sup> Dz.U. C 82 z 1.4.2008, s. 1.

<sup>(30)</sup> Zob. pkt 57 Wytycznych wspólnotowych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska z 2008 r.

<sup>(31)</sup> Rec., s. II-3145.

<sup>(32)</sup> Uwzględniając poniższą analizę (pkt 52 i nast.), kwestia, czy art. 17 ust. 4 dyrektywy w sprawie opodatkowania energii obejmuje program handlu uprawnieniami do emisji w ramach EU ETS czy dla celów tego przepisu zainteresowani operatorzy muszą przystąpić do innych, oddzielnych programów, które nie są obowiązkowe na mocy prawa wspólnotowego, może pozostać otwarta.

<sup>(33)</sup> Zielona księga „Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych”, COM(2007) 140 wersja ostateczna (SEC(2007) 388).

opodatkowania energii<sup>(34)</sup>. W tym kontekście należy zauważyć, że Zielona księga jest dokumentem zachęcającym do debaty na temat różnych opcji polityki przed przygotowaniem wniosków, a zatem nie jest wiążącym aktem prawnym. W Zielonej księdze Komisja potwierdza fakt, że system EU ETS i dyrektywa w sprawie opodatkowania energii, przynajmniej w pewnym zakresie mają ten sam cel oraz uważa, że należy unikać takiego nakładania się instrumentów. W odniesieniu do opodatkowania energii księga ta porusza również kwestię wielorakich celów opodatkowania energii i sugeruje podział opodatkowania energii na podatek od emisji CO<sub>2</sub> oraz podatek energetyczny. Logicznie rzecz biorąc, podatek od emisji CO<sub>2</sub> nie powinien zatem dotyczyć instalacji objętych systemem EU ETS. Biorąc pod uwagę, że w Danii przedsiębiorstwa objęte systemem EU ETS są już zwolnione z podatku energetycznego, jeżeli proponowany środek zostałby zatwierdzony, nie płaciłyby one żadnego podatku od energii zużytej podczas ich procesów produkcyjnych. Komisja zatem nie uważa, że proponowany przez Danię środek jest zgodny z założeniami wymienionej wyżej Zielonej księgi.

- (52) Jeśli przestrzegano by odpowiednich przepisów prawodawstwa wspólnotowego, zasadą leżącą u podstaw przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do ulg i zwolnień w zakresie podatków na ochronę środowiska jest akceptacja sytuacji, w których wspólnotowe poziomy opodatkowania są przestrzegane, przy jednoczesnym przyjęciu bardziej rygorystycznego podejścia w sytuacjach, w których beneficjenci znajdują się poniżej poziomu równych szans wyznaczonego przez poziomy minimalne. Oznacza to, że można zatwierdzić obniżenie podatku bez prowadzenia dalszej analizy, jeżeli wspólnotowe poziomy minimalne są przestrzegane, natomiast obniżenia podatku poniżej tych poziomów minimalnych są postrzegane za szczególnie zakłócające i dlatego Komisja szczegółowo analizuje konieczność i proporcjonalność takiej pomocy. Do celów tej analizy Komisja opiera się na informacjach uzyskanych od państw członkowskich.
- (53) W odniesieniu do konieczności pomocy Komisja powinna zgodnie z pkt 158 wytycznych z 2008 r. ocenić: 1) czy beneficjenci wybierani są w oparciu o obiektywne i przejrzyste kryteria; 2) czy nastąpił znaczny wzrost kosztów produkcji i, jeśli tak; 3) czy wzrost ten można przerzucić na konsumentów bez istotnego ograniczenia sprzedaży (można to wykazać w oparciu o szacunki elastyczności ceny produktu, spadku sprzedaży lub zysków danych przedsiębiorstw lub sektorów).
- (54) W rozpatrywanym przypadku beneficjentów wybiera się faktycznie w oparciu o obiektywne i przejrzyste kryteria, tzn. uczestnictwo w systemie EU ETS. W odniesieniu do drugiego kryterium, przynajmniej w chwili obecnej,

wszystkie zainteresowane przedsiębiorstwa są energochłonne w rozumieniu art. 17 ust. 1 dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, więc kryterium to można uznać za spełnione. Informacje dotyczące spadających obrotów lub udziału w rynku zainteresowanych beneficjentów byłyby cenną wskazówką konieczności środka pomocy. Dania jednak nie przedstawiła takich informacji. Przedstawiła natomiast wykaz wszystkich beneficjentów z wyszczególnieniem ich emisji CO<sub>2</sub> za lata 2005, 2006 i 2007. Niektóre z tych przedsiębiorstw w ciągu tych trzech lat ograniczyły emisje, podczas gdy inne zwiększyły je w tym okresie. Największymi beneficjentami były przedsiębiorstwa przemysłu cementowego (gdzie podstawa opodatkowania wynosi ok. 2,8 mln ton CO<sub>2</sub> emitowanego rocznie), przemysłu cukrowniczego (0,2 mln ton rocznie) i rafinerie ropy naftowej (0,1 mln ton rocznie). Dania nie wykazała więc, że stosowanie dwóch systemów równoległe doprowadziło do znacznego wzrostu kosztów produkcji, którego nie można przerzucić na konsumentów bez istotnego ograniczenia sprzedaży.

- (55) Komisja nie może zatem stwierdzić, że proponowany program jest konieczny.
- (56) Jeżeli chodzi o kwestię proporcjonalności, każdy beneficjent musi zgodnie z pkt 159 wytycznych z 2008 r. spełnić jedno z poniższych kryteriów: 1) musi zapłacić taką część stawki podatku krajowego, która zasadniczo odpowiada efektom jego działań w zakresie ochrony środowiska w porównaniu z efektami odnoszonymi się do metody gwarantującej najlepsze efekty w EOG. Beneficjenci mogą w pełni wykorzystać ulgę odpowiadającą wzrostowi kosztów produkcji, który jest wynikiem podatku, z wykorzystaniem metody gwarantującej najlepsze efekty, i którego nie można przerzucić na konsumentów; 2) musi zapłacić co najmniej 20 % podatku krajowego, chyba że niższą stawkę można uzasadnić; lub 3) może zawrzeć umowę z danym państwem członkowskim, na mocy której zobowiąże się do osiągnięcia celów środowiskowych, których skutki są tożsame z tym, co można byłoby osiągnąć w ramach pkt 1 lub 2 lub z zastosowaniem wspólnotowych poziomów minimalnych.
- (57) W rozpatrywanym przypadku władze duńskie odpowiedziały, że nie posiadają informacji na temat metody gwarantującej najlepsze efekty i że nie stanowi to wymogu w ramach proponowanego środka. Drugie kryterium nie jest spełnione, a zapłacenie 20 % podatku krajowego w tym przypadku i tak oznaczałoby znaczne przekroczenie wspólnotowych poziomów minimalnych. W odniesieniu do trzeciego kryterium niektórzy beneficjenci zawarli już dobrowolne porozumienia, dzięki którym mogą płacić stawkę niższą niż wspólnotowe poziomy minimalne. Środek przewiduje zastąpienie takich porozumień systemem EU ETS. System EU ETS istnieje niezależnie od proponowanego środka o charakterze podatkowym, a więc nie wymaga się, aby Dania podjęła dodatkowe wysiłki w zamian za proponowane obniżenie podatku.

<sup>(34)</sup> Zmiana dyrektywy w sprawie opodatkowania energii jest częścią programu legislacyjnego i programu prac Komisji.



- (58) Komisja w swojej decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego zwróciła się do Danii o przedstawienie informacji o mechanizmach, jakie władze duńskie mogłyby przewidzieć w celu zapewnienia przyznawania zwolnień z podatku tylko tym indywidualnym przedsiębiorstwom, które ponoszą koszty netto w wyniku uczestnictwa w systemie EU ETS, i tylko odpowiednio do tych kosztów. Takie informacje mogłyby wskazywać, czy pomoc jest proporcjonalna, chociaż można by podać w wątpliwość środowiskową logikę takiego podejścia, ponieważ przedsiębiorstwa, które musiały kupić zezwolenia na emisję, bo nie ograniczyły ilości emitowanych zanieczyszczeń, byłyby traktowane w sposób uprzywilejowany. W każdym razie władze duńskie ani nie wykazały, ani nie zagwarantowały, że zwolnienia ograniczą się do przedsiębiorstw, które zapłaciły za uprawnienia do emisji <sup>(35)</sup>.
- (59) Władze duńskie nie dowiodły więc, że proponowana pomoc jest proporcjonalna.
- (60) W odniesieniu do zakłócenia konkurencji przedsiębiorstwa duńskie, które nie są objęte systemem EU ETS, jak również przedsiębiorstwa w innych państwach członkowskich, albo przestrzegają poziomu równych szans wyznaczonego przez minima wspólnotowe, albo przestrzegają zasad określonych w wytycznych z 2008 r. Proponowane zwolnienie z podatku zwiększyłoby zatem konkurencyjność w przypadku przedsiębiorstw objętych systemem EU ETS prowadzących działalność w Danii i niepotrzebnie zakłóciłoby konkurencję w odniesieniu do przedsiębiorstw w innych państwach członkowskich.
- (61) W związku z powyższym Komisja, opierając się na założeniach wytycznych z 2008 r., uznaje, że rozpatrywany środek nie może być postrzegany za zgodny z art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE.
- (62) Po wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja otrzymała od osób trzecich uwagi dotyczące faktu, że kwoty zwolnień z podatków i ulg podatkowych w większości przypadków są poniżej progów określonych w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* <sup>(36)</sup> (zwanego dalej „rozporządzeniem *de minimis*”). Jeżeli władze duńskie zobowiązałyby się do zapewnienia przestrzegania zasady *de minimis* we wszystkich przypadkach, środek pomocy uznano by za niespełniający kryteriów art. 87 ust. 1, a tym samym jego wdrożenie byłoby możliwe bez konieczności zgłaszania Komisji.
- (63) Jak Komisja wskazała w swojej decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, proponowany program można by uznać za zgodny ze wspólnym rynkiem, jeżeli przestrzegano by zharmonizowanych minimalnych poziomów określonych w dyrektywie w sprawie opodatkowania energii. Wątpliwości Komisji dotyczące przestrzegania zasady „zanieczyszczający płaci”, wyrażone w tej samej decyzji, zostałyby również rozwiązane, jeżeli beneficjenci zapłaciliby podatki zgodne z wspólnotowymi poziomami minimalnymi. Obniżki podatku energetycznego do wspólnotowych poziomów minimalnych są objęte art. 25 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r., w którym niektóre kategorie pomocy uznaje się za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych <sup>(37)</sup>), nie trzeba ich więc zgłaszać Komisji.
- (64) Artykuł 7 ust. 4 rozporządzenia Rady nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE <sup>(38)</sup> przewiduje, że Komisja może zakończyć formalne postępowanie wyjaśniające w drodze wydania pozytywnej decyzji wraz z warunkami, na jakich dana pomoc może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem. Zgodność z tymi warunkami podlega ścisłemu monitorowaniu.
- (65) W rozpatrywanej sprawie Komisja uważa, że można zezwolić na pomoc, jeżeli beneficjenci będą nadal ponosić opłaty w formie podatku od emisji CO<sub>2</sub> lub innego podatku energetycznego w wysokości co najmniej równej wspólnotowym minimalnym poziomom opodatkowania stosowanym dla każdego źródła energii. Komisja uważa jednak, że w przypadku obniżenia podatku poniżej tych poziomów minimalnych pomoc jest niezgodna z Traktatem WE, a więc nie może być wdrożona.
- (66) Jasne jest ponadto, że na wyżej określonych warunkach zgłoszony program byłby zgodny z dyrektywą w sprawie opodatkowania energii, a w szczególności jej art. 17 ust. 1 lit. a). Wszyscy beneficjenci są bowiem przedsiębiorstwami energochłonnymi w rozumieniu tego przepisu, a minimalne poziomy opodatkowania określone w dyrektywie są przestrzegane.

## 7. WNIOSEK

- (67) Komisja uważa, że proponowany program „Zmiany w podatku od emisji CO<sub>2</sub> w ramach uregulowanego limitami zużycia paliw w przemyśle” stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE.
- (68) Pomoc zostaje uznana za zgodną z art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE, pod warunkiem że wszyscy beneficjenci będą nadal płacić podatek od każdego źródła energii zgodny z wspólnotowymi minimalnymi poziomami opodatkowania.
- (69) Część proponowanego programu, która prowadzi do poziomu opodatkowania poniżej zharmonizowanych poziomów minimalnych, jest niezgodna z Traktatem WE,

<sup>(35)</sup> Zgodnie z uwagami osób trzecich (dwóch duńskich przedsiębiorstw) takie podejście prowadziłoby do poważnych trudności związanych ze przypisywaniem do właściwego okresu itp., między innymi dlatego, że czas zakupu uprawnień niekoniecznie musi odzwierciedlać czas zużycia energii.

<sup>(36)</sup> Dz.U. L 379 z 28.12.2006, s. 5.

<sup>(37)</sup> Dz.U. L 214 z 9.8.2008, s. 3.

<sup>(38)</sup> Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

*Artykuł 1*

Ponieważ proponowany przez Danię program (ustawa nr 464 z dnia 9 czerwca 2004 r.) nie wchodzi w zakres rozporządzenia (WE) nr 1998/2006, stanowi on pomoc państwa zgodną ze wspólnym rynkiem tylko pod warunkiem, że zainteresowani beneficjenci będą płacili podatek od zużytej przez siebie energii, odpowiadający co najmniej wspólnotowym minimalnym poziomom opodatkowania określonym w załączniku I do dyrektywy 2003/96/WE.

Jeśli Dania zamierza wdrożyć środek pomocy, zostaje on odpowiednio zmieniony.

*Artykuł 2*

W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Dania informuje Komisję o środkach podjętych w celu wykonania niniejszej decyzji.

*Artykuł 3*

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Danii.

Sporządzono w Brukseli dnia 17 czerwca 2009 r.

*W imieniu Komisji*  
Neelie KROES  
Członek Komisji