



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.12.2007
KOM(2007) 826 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

i henhold til artikel 19, stk. 1, i Rådets direktiv 2003/96/EF (olieaffald)

1. INDLEDNING

I henhold til artikel 19, stk. 1, i Rådets direktiv 2003/96/EF¹ om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet (herefter benævnt "energibeskatningsdirektivet" eller "direktivet") og bestemmelserne i de foregående artikler (navnlig artikel 5, 15 og 17) kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen give en medlemsstat tilladelse til at indrømme yderligere fritagelser eller lempelser, hvis særlige politiske hensyn taler herfor.

Kommissionen er forpligtet til at behandle alle ansøgninger fra medlemsstaterne, og derefter enten forelægge Rådet et forslag eller give Rådet en begrundelse for, hvorfor den ikke foreslår tilladelse til foranstaltningen.

Som led i en generel revurdering af de undtagelser i energibeskatningsdirektivet, som udløb ved udgangen af 2006, har Italien, Irland, Østrig, Portugal og Det Forenede Kongerige forelagt specifikke anmodninger om tilladelse til fra 2007 at fravige direktivets krav med hensyn til olieaffald, der udnyttes som brændstof direkte efter indsamling eller efter en genvindingsproces. Brevene med anmodningerne er registreret hos Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunionen².

Alle medlemsstaterne blev ved brev af 19. december 2006 opfordret til atter at se på, om de ønskede at videreføre deres undtagelser, og i så fald forelægge fuld dokumentation for de miljøfordele, de påtænkte foranstaltninger ville have. Som svar indsendte Irland, Italien, Østrig, Portugal og Det Forenede Kongerige³ yderligere oplysninger. Den 3. oktober 2007 reducerede Italien betydeligt omfanget af sin anmodning⁴.

Formålet med nærværende meddelelse er at give Rådet en begrundelse for, hvorfor Kommissionen ikke foreslår at tillade de ønskede foranstaltninger.

2. ANMODNINGERNE I HOVEDTRÆK

2.1. Italiens anmodning

Anmodningen fra de italienske myndigheder omhandler afgiftsbegunstigelse af mineralolier, der anvendes som brændstof, hvis de er fremstillet ved regenerering af olieaffald. På sådanne mineralolier pålægges kun 50% af den gældende afgiftssats.

Anmodningen er miljømæssigt og økonomisk begrundet. Ifølge de italienske myndigheder har foranstaltningen til formål at udligne de ekstraomkostninger, der ligger i den bestemte proces, som de pågældende mineralolier produceres ved, inkl. indsamling af olieaffald, omkostninger

¹ Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet (EUT L 283 af 31.10.2003, s. 51). Senest ændret ved direktiv 2004/74/EF og 2004/75/EF (EUT L 157 af 30.4.2004, s. 87 og 100).

² Brevene er registreret den 18. september 2006 (Østrig), den 16. oktober 2006 (Det Forenede Kongerige og Portugal), den 17. oktober 2006 (Italien) og den 14. december 2006 (Irland).

³ Den 14. marts 2007 (Irland), den 3. maj og den 29. maj 2007 (Italien), den 27. juni 2007 (Østrig), den 2. april 2007 (Portugal) og den 24. januar og den 22. juni 2007 (Det Forenede Kongerige).

⁴ Denne ændring blev registreret af Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunionen den 5. oktober 2007.

til regenereringen og den efterfølgende behandling af biprodukterne, såsom afsvovling (som er nødvendig på grund af sådanne biprodukters høje svovlindhold). De italienske myndigheder fremhæver også foranstaltningens betydning i relation til de høje indsamlingsomkostninger, der skyldes, at Italien er et bjergrigt land, at de implicerede virksomheder har en bestemt karakter (små og mellemstore virksomheder), og at de tekniske anlæg, der er til rådighed, er af ældre dato.

De italienske myndigheder lægger vægt på, at foranstaltningen er i overensstemmelse med direktiv 75/439/EØF⁵, idet regenerering er prioriteret, og at foranstaltningen er et vigtigt led i den integrerede politik for stimulering af indsamling og regenerering af olieaffald. I den forbindelse påpeger de italienske myndigheder, at Italien har opnået en meget høj indsamlingsprocent for olieaffald.

Efter anmodningen skal undtagelsen løbe indtil den 31. december 2012.

2.2. Irlands anmodning

Irland ønsker at indrømme afgiftsfritagelse for olieaffald, der genanvendes som brændstof enten direkte efter indsamling eller efter behandling.

Foranstaltningen har til formål at nedbringe omkostningerne ved genvinding af brændstof og give et incitament til indsamling af olieaffald. Efter Irlands opfattelse ville virksomhederne have større udgifter til indsamling og overholdelse af lovgivningen, hvis afgiftsbegunstigelsen ikke fandtes. De irske myndigheder fremhæver også, at det lille marked i Irland og landets geografiske afstand fra de større medlemsstater betyder, at regenerering af olieaffald ikke er rentabel og ikke kan betragtes som en miljømæssigt forsvarlig mulighed. De oplyser, at det er nødvendigt at eksportere alle regenererede basisolier, der måtte blive produceret i Irland, til en smøreolieproducent i udlandet, da der ikke findes nogen sådanne anlæg i Irland. De ekstra transportomkostninger vil yderligere reducere rentabiliteten ved regenerering og øge den belastning, olieaffald udgør for miljøet.

De irske myndigheder påpeger også, at en politik, der støtter genvinding af brændstof fra olieaffald, har den yderligere fordel, at den mindsker behovet for import til dækning af Irlands energiforbrug.

Endelig finder de irske myndigheder, at det på nuværende tidspunkt, hvor der stadig er usikkerhed om, hvad den igangværende revision af EU's affaldslovgivning⁶ ender med, vil være uhensigtsmæssigt at ændre på den nationale praksis, der har hjemmel i en tidligere fritagelse.

Der er ikke fastsat nogen udløbsdato i anmodningen.

2.3. Østrigs anmodning

Østrig ønsker at indrømme afgiftsfritagelse for olieaffald, der genanvendes som brændstof enten direkte efter indsamling eller efter behandling. Foranstaltningen er miljøpolitisk

⁵ Rådets direktiv 75/439/EØF af 16. juni 1976 om bortskaffelse af olieaffald, EFT L 194 af 25.7.1975, s. 23, som ændret.

⁶ Se Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om affald [KOM(2005) 667 endelig af 21. december 2005].

begrundet. Dens formål er at støtte indsamling af olieaffald. Ifølge de østrigske myndigheder vil en afgift på olieaffald, der anvendes til opvarmning, øge den mængde af sådant affald, der bortskaffes ulovligt i miljøet. Østrigs myndigheder fremhæver, at den varmebehandling, olieaffald udsættes for ved den mineralogiske proces i autoriserede anlæg, har minimale miljøvirkninger. Olieaffald er desuden allerede pålagt en særlig afgift, så derfor vil en punktafgift efter Østrigs opfattelse indebære beskatning to gange.

De østrigske myndigheder fremhæver også, at det ikke er det rette tidspunkt for at lave om på de nationale retsregler nu, hvor man er ved at foretage større ændringer i EU-lovgivningen om olieaffald.

Der er ikke fastsat nogen udløbsdato i anmodningen.

2.4. Portugals anmodning

Portugal ønsker at indrømme afgiftsfritagelse for olieaffald, der genanvendes som brændstof enten direkte efter indsamling eller efter behandling, og hvis genanvendelse er afgiftspligtig.

Foranstaltningen har til formål at støtte en erhvervssektor, der er under udvikling og endnu ikke konsolideret. Foranstaltningens sigte er derfor at skabe sådanne afgiftsmæssige og økonomiske vilkår, at indsamling, behandling, regenerering og genvinding af olieaffald bliver rentabel.

De portugisiske myndigheder har den opfattelse, at interessen for denne aktivitet bliver svækket, hvis den fritagelse, der hidtil har været gældende, ophører, og det kan få negative følger for miljøet.

I anmodningen er den 31. december 2012 fastsat som udløbsdato.

2.5. Det Forenede Kongeriges anmodning

Det Forenede Kongerige ønsker at indrømme fritagelse for olieaffald, der genanvendes som brændstof enten direkte efter indsamling eller efter behandling, og hvis genanvendelse er afgiftspligtig.

Det Forenede Kongerige hævder, at der er meget få fordele ved at gå over til standardafgiftssystemet i forhold til de omkostninger og andre konsekvenser, der er forbundet med undtagelsens ophør.

Det Forenede Kongerige frygter, at det kan gå ud over dets politik for maksimering af indsamling og genanvendelse af olieaffald, hvis der ikke længere findes nogen gunstig afgiftsordning. Efter de britiske myndigheders opfattelse kan en punktafgift på olieaffald, når det anvendes som brændstof, indvirke på efterspørgslen efter affaldsbaserede brændstoffer og den pris, markedet kan bære. Desuden fastholder Det Forenede Kongeriges myndigheder, at erhvervslivet også får større udgifter til overholdelse af lovgivningen. Efter deres opfattelse er der fare for, at indsamlingsvirksomheder bliver nødt til at kræve betaling for indsamling af olieaffald, hvis de fortsat skal være rentable, med det resultat, at ulovlig bortskaffelse af sådanne produkter stiger og de deraf følgende negative konsekvenser for indsamlingsprocenten og for miljøet bliver større.

Det Forenede Kongerige fremhæver også, at undtagelsens ophør vil medføre større administrations- og indsamlingsomkostninger for de små virksomheder, der forbrænder olieaffald.

Ifølge Det Forenede Kongerige vil der desuden blive problemer med at beregne afgiften på affaldsbaseret brændstof, da det indeholder additiver og andre mineralolier, der allerede er pålagt punktafgift. Det Forenede Kongerige mener, at dobbeltbeskatning kun kan undgås ved, at der indføres et refusionssystem.

Dertil kommer de britiske myndigheders frygt for virkningerne af en revurdering af den afgiftsmæssige behandling af olieaffald på et tidspunkt, hvor markedet for olieaffald har en så usikker fremtid. Branchen er stadig under tilpasning til indførelsen af EU's affaldsforbrændingsdirektiv⁷, og den igangværende revurdering af EU's affaldsdirektiv kan komme til at indvirke på strategiske beslutninger vedrørende olieaffald.

Endelig har Det Forenede Kongerige den opfattelse, at fritagelsen har nogen som helst virkninger for det indre markeds funktion.

I anmodningen er den 31. december 2011 fastsat som udløbsdato.

3. BAGGRUND FOR ANMODNINGERNE

Ifølge artikel 2, stk. 1, litra b), i energibeskatningsdirektivet skal olieaffald (og andre mineralolier) betragtes som "energiprodukter" i direktivet, og de er således afgiftspligtige, når de anvendes som motorbrændstof eller til opvarmning. Det princip blev oprindeligt indført i 1993 med mineraloliedirektivet⁸. Siden da har dog flere medlemsstater fået godkendt undtagelser fra denne generelle regel og indrømmet afgiftsfritagelse for olieaffald, der genanvendes som brændstof enten direkte efter indsamling eller efter behandling.

Undtagelserne blev sidst forlænget indtil den 31. december 2006. Den dato blev efterfølgende indarbejdet i energibeskatningsdirektivet (artikel 18 og bilag II).

I sin meddelelse fra juni 2006 *Gennemgang af de undtagelser i bilag I og II til Rådets direktiv 2003/96/EF, som udløber med udgangen af 2006* (herefter benævnt "2006-meddelelsen")⁹ anførte Kommissionen, at lempeligere beskatning af olieaffald efter dens opfattelse vil være uforenelig med EU's skatte- og miljøpolitik, da olieaffald derved begunstiges i forhold til andre energiprodukter, det er i direkte konkurrence med, og da én bestemt generisk behandling af olieaffald samtidig ville blive stillet gunstigere end de øvrige.

Samtidig opfordrede Kommissionen medlemsstaterne til at forelægge en velbegrundet anmodning i medfør af direktivets artikel 19, hvis de fortsat mener, at en yderligere undtagelse stadig er påkrævet af hensyn til en helt bestemt politik.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/76/EF af 4. december 2000 om forbrænding af affald (EFT L 332 af 28.12.2000, s. 91).

⁸ Rådets direktiv 92/81/EØF af 19. oktober 1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for mineralolier (EFT L 316 af 31.10.1992). Direktivet blev ophævet tillige med Rådets direktiv 92/82/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for mineralolier pr. 31. december 2003 ved Rådets direktiv 2003/96/EF.

⁹ KOM(2006) 342 af 30. juni 2006: "Gennemgang af de undtagelser i bilag II og III til Rådets direktiv 2003/96/EF, som udløber med udgangen af 2006".

4. KOMMISSIONENS VURDERING

Det må allerførst påpeges, at en tilladelse efter artikel 19 i energibeskatningsdirektivet kan være nødvendig for en særlig afgiftsmæssig behandling af bestemte anvendelser af energiprodukter. Den nødvendighed kan dog kun opstå i forbindelse med anvendelser, der er omfattet af direktivet. Det er ikke tilfældet for mineralogiske processer som defineret i artikel 2, stk. 4, sidste led, i direktivet. Når Østrig eller andre medlemsstater henviser til sådanne anvendelser i deres anmodning, er anmodningen således ikke relevant.

I de anmodninger, der vedrører anvendelse af olieaffald til opvarmning eller som motorbrændstof, og som falder inden for energibeskatningsdirektivets anvendelsesområde, anfører de pågældende medlemsstater de samme argumenter som dem, der allerede er behandlet i 2006-meddelelsen. Ingen af disse argumenter eller de mere specifikke argumenter, som de ansøgende medlemsstater fremfører, berettiger til, at der indrømmes undtagelse. Det gøres der nærmere rede for i det følgende.

For det første må Kommissionen understrege, at argumenter, der kun bygger på følgerne af selve skiftet fra undtagelse til standardafgift, f.eks. administrative byrder eller udgifter til overholdelse af lovgivningen, ikke kan godtages. Direktiv 2003/96/EF giver ikke som hovedregel holdepunkt for, at olieaffald, der anvendes til opvarmning eller som motorbrændstof, bliver behandlet gunstigere end standardbeskatning af sådanne brændselsstoffer. Tværtimod er undtagelser af sådant olieaffald med forsæt gjort tidsbegrænsede (direktivets betragtning 30 og artikel 18 sammen med bilag II). Derfor kan argumenter af den karakter ikke anses for at vedrøre særlige politiske hensyn som omhandlet i artikel 19 i energibeskatningsdirektivet.

For det andet taler de interesser og politikker, der er opregnet i artikel 19, stk. 1, tredje afsnit, imod, at der gives tilladelse.

Som allerede nævnt kan afgiftsbegunstigelse være berettiget af eventuelle **miljøpolitiske hensyn**. Anvendelse af olieaffald som brændsel kan efter Kommissionens opfattelse ikke anvendes som begrundelse, som situationen er i dag¹⁰. Det vigtige ud fra miljøhensyn er, at alt olieaffald indsamles og derefter behandles ifølge gældende bestemmelser, herunder EU-lovgivningen (jf. artikel 2 og 3 i direktiv 75/439/EØF og den Temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse, som Kommissionen vedtog i december 2005¹¹, og som Rådet har godkendt¹². De kriterier tillader ikke en anden afgiftsmæssig behandling end den harmoniserede behandling, når talen er om anvendelse som brændstof, idet fritagelse for eller nedsættelse af den normale beskatning efter energibeskatningsdirektivet ikke har som eneste virkning at fremme korrekt indsamling. De forhindrer også, at de miljøvirkninger, der er specifikke for anvendelse som brændstof, kommer (fuldt) til udtryk, i overensstemmelse med det direktivs kriterier. Potentielle vanskeligheder med indsamling af olieaffald bør løses ved hjælp af foranstaltninger, der er rettet direkte mod disse vanskeligheder, og ikke ved at give sådanne særlige fordele kun til anvendelse som brændsel, som ikke er i overensstemmelse med det generelle princip i energibeskatningsdirektivet. Uanset hvordan andre anvendelser end brændstof, især smøreolier og hydraulikolier, beskattes i den nationale ret, vil fritagelse for eller lempelse af brændstofbeskatningen begunstige den anvendelse uberettiget.

¹⁰ Kommissionen påpeger, at den allerede i 2000 foreslog at afskaffe undtagelserne for olieaffald, fordi de var i modstrid med EU's miljøpolitik (KOM(2000) 678 af 15. november 2000).

¹¹ KOM(2005) 666 af 21. december 2005.

¹² Rådets konklusioner, 27. juni 2006 (10876/1/06 REV1).

I samme forbindelse kan man ikke bruge som argument, at en sådan gunstig behandling er med til at forbedre EU's eller en bestemt medlemsstats forsyningssikkerhed. Enhver anvendelse af olieaffald giver en besparelse på de primære energiressourcer, uanset om det er til fyringsformål eller til regenerering (smøreolier og hydraulikolier bliver ellers fremstillet af råolie).

Med hensyn til det **indre marked** og **loyal konkurrence** skal det påpeges, at et af energibeskatningsdirektivets hovedformål er, at konkurrerende energiprodukter bliver behandlet ens, så der ikke forekommer forvridning på det indre marked. Afgiftsmæssigt gunstigere behandling af nogle energiprodukter kan kun finde sted, hvis det er begrundet i f.eks. miljøhensyn, hvilket ikke er tilfældet her (se ovenfor). Til det argument, Det Forenede Kongerige har fremført, hvorefter undtagelsen ikke skulle have nogen mærkbar indvirkning på det indre markeds funktion, må Kommissionen svare, at der tværtimod er meget stor sandsynlighed for en sådan indvirkning. Det Forenede Kongeriges afgiftsfritagelse kan nemlig kunstigt tiltrække mere omsætning, hvilket er til ulempe for medlemsstater med en mere udbygget regenereringskapacitet. I det analysedokument, der er vedlagt den seneste rapport om gennemførelsen af EU's affaldslovgivning, er der eksempler på aktiv handel på området¹³.

De enkeltargumenter, medlemsstaterne har fremført, skal ses i følgende sammenhæng:

Kommissionen kan ikke acceptere det argument, nogle af medlemsstaterne fremfører, hvorefter afgiftsfritagelse af olieaffald, der anvendes som brændsel, skulle fremme indsamling af olieaffald, fordi det giver større indtjening ved anvendelsen. Ud fra de oplysninger, Kommissionen har til rådighed, kan man ikke konkludere, at der er en sammenhæng mellem en lav indsamlingsprocent i en medlemsstat og punktafgift på olieaffald, der anvendes som brændstof. Det tyder på, at det er indsamlingsvilkårene som sådanne, der er afgørende for en høj indsamlingsprocent.

Til Irlands argument, der går på landets lille nationale marked og dets geografiske beliggenhed i forhold til de større medlemsstater, må det påpeges, at indsamlingsomkostningerne meget vel kan påvirkes heraf, men der er ingen sammenhæng med det genvundne olieaffalds endelige anvendelse.

Det Forenede Kongerige påstår, at der er vanskeligheder ved at trække den harmoniserede afgift ud, som allerede er pålagt olieaffald, men efter Kommissionens opfattelse fører analysen alligevel til samme resultat. Olieaffald er i sin natur altid kontamineret som følge af forbrændingen af de motorbrændstoffer, der er brugt som drivmiddel i motoren sammen med smøremidlet. Det afgiftselement, der således indgår i olieaffaldets pris, er imidlertid marginal. Kommissionen må også afvise Østrigs argumenter, hvor der henvises til den nationale afgift på affald. At der findes nationale afgiftsregler på området, kan ikke berettige til undtagelse fra det harmoniserede beskatningssystem for energiprodukter.

Kommissionen kan heller ikke acceptere Det Forenede Kongeriges og Irlands argument om revurderingen af EU's affaldslovgivning og de mulige følger heraf for strategiske beslutninger vedrørende olieaffald. Hverken gældende fællesskabsret om olieaffald¹⁴ eller Kommissionens

¹³ SEC(2006) 972 af 19. juli 2006, især s. 68-70 og 75 (kun på engelsk).

¹⁴ Se fodnote 5 ovenfor.

seneste forslag på området¹⁵ tyder på, at forbrænding af olieaffald skulle blive særlig begunstiget.

Heller ikke Italiens hensigt om at yde indirekte støtte til regenereringsindustrien i form af afgiftsbegunstigelse af de genvundne brændstoffer, i det foreliggende tilfælde fremstillet som biprodukter fra regenerering, fører til et andet resultat af analysen. Regenereringsanlæg er fleksible og kan tilpasse deres produkter til markedets behov. Ved at yde incitament til et bestemt biprodukt kan udbyttet af destillerede brændstoffer øges til gengæld for et lavere udbytte af basisolie. Foranstaltningen giver således et incitament til at producere brændstoffer og går derfor videre end, hvad der er nødvendigt for at fremme regenerering af basisolie fra olieaffald.

5. KONKLUSION

Kommissionen har set nærmere på de argumenter, de pågældende medlemsstater har fremført til de anmodninger, der falder inden for energibeskatningsdirektivets anvendelsesområde, især de argumenter, der bygger på miljøhensyn. Konklusionen er, at de ikke berettiger til de undtagelser fra de generelle bestemmelser i energibeskatningsdirektivet, der er anmodet om i henhold til direktivets artikel 19.

Kommissionen konkluderer derfor, at for anmodningerne vedrørende de anvendelser, der falder inden for anvendelsesområdet for direktiv 2003/96/EF, er betingelserne i artikel 19 ikke opfyldt. Som følge heraf **fremlægger Kommissionen ikke forslag om indrømmelse af de tilladelser, hvormed der anmodes.**

¹⁵ Se fodnote 6 ovenfor.