2025/62

17.1.2025

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2025/62

af 23. oktober 2024

om støtteordningerne SA.56908 (2023/C) (ex 2020/N) — Forlængelse og ændring af ordningen til fordel for biogas, der skal anvendes som brændstof i Sverige, og SA.56125 (2023/C) (ex 2020/N) — Forlængelse og ændring af støtteordning SA.49893 (2018/N) — Afgiftsfritagelse for biogas og biopropan, der ikke er baseret på fødevarer, til varmeproduktion gennemført af Sverige

(meddelt under nummer C(2024) 7313)

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

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

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i henhold til bestemmelserne ([1]), under hensyntagen til disse bemærkninger og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Efter kontakter forud for anmeldelsen underrettede Sverige den 1. april 2020 i overensstemmelse med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«) Kommissionen om forlængelsen og ændringen af en afgiftsfritagelsesordning for biogas anvendt som motorbrændstof (»motorbrændstofordningen«) samt om forlængelsen og ændringen af en afgiftsfritagelsesordning for vedvarende brændstoffer til varmeproduktion (»ordningen for brændsel til varmeproduktion«) (tilsammen »ordningerne«).

(2) Motorbrændstofordningen blev godkendt første gang af Kommissionen i 2003 ([2]). Den blev derefter gentagne gange forlænget og godkendt af Kommissionen som forenelig støtte. Den seneste afgørelse om godkendelse af en forlængelse i sag SA.43302 (2015/N) ([3]) var baseret på retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 (»miljø- og energiretningslinjerne«) ([4]) og var gyldig indtil den 31. december 2020 ([5]).

(3) Ordningen for brændsel til varmeproduktion blev godkendt første gang af Kommissionen i 2007 ([6]). Den blev derefter gentagne gange forlænget og godkendt af Kommissionen som forenelig støtte. Den seneste afgørelse om godkendelse af en forlængelse i sag SA.49893 (2018/N) ([7]) var baseret på miljø- og energiretningslinjerne og var gyldig indtil den 31. december 2020 ([8]).

([1]) EUT C , C/2024/1921 af 5.3.2024, http://data.europa.eu/eli/C/2024/1921/oj.
([2]) Kommissionens beslutning af 11. november 2003 i sag N 480/02 — Sverige — Nedsat forbrugsafgift til fordel for CO_2-neutrale brændstoffer (EUT C 33 af 6.2.2004, s. 8).
([3]) Kommissionens afgørelse af 14. december 2015 i sag SA.43302 (2015/N) — Sverige — Skattebefrielse för biogas som används som motorbränsle (EUT C 241 af 1.7.2016, s. 6).
([4]) EUT C 200 af 28.6.2014, s. 1.
([5]) Kommissionen godkendte en forhøjelse af budgettet for motorbrændstofordningen i sin afgørelse af 14. december 2020 i sag SA.59125 (2020/N) — Sverige — Budget extension for scheme SA.43302 (2015/N) — Tax exemptions for biogas used as motor fuel (EUT C 41 af 5.2.2021, s. 12).
([6]) Kommissionens beslutning af 22. juni 2007 i sag N 866/06 — Sverige Skattefrihet för vissa biobränslen vid användning som bränsle för uppvärmning (EUT C 220 af 20.9.2007, s. 2).
([7]) Kommissionens afgørelse af 19. juli 2018 i sag SA.49893 (2018/N) — Sverige — Förlängning och ändring av stödordning SA.35586 (2012/N) — Skattebefrielse för vissa förnybara energikällor som används för värmeproduktion (EUT C 127 af 5.4.2019, s. 1).
([8]) Kommissionen godkendte en forhøjelse af budgettet for ordningen for brændsel til varmeproduktion for 2019 og 2020 i sin afgørelse af 14. december 2020 i sag SA.59126 (2020/N) — Sverige — Budgetforhøjelse for ordning SA.49893 (2018/N) — Afgiftsfritagelser for visse vedvarende energikilder inden for varmeproduktion (EUT C 41 af 5.2.2021, s. 12).

(4) Den 18. oktober 2019 og den 19. juni 2020 modtog Kommissionen bemærkninger fra Landwärme GmbH (»Landwärme«), en tysk biomethanproducent, vedrørende potentiel overkompensation til danske biogasproducenter som følge af kumulering af den danske støtte til biogasproducenter ([9]) og den svenske afgiftsfritagelse for biogas.

(5) Den 29. juni 2020 vedtog Kommissionen afgørelse C(2020) 4487 final og afgørelse C(2020) 4489 final om godkendelse af ændringen og forlængelsen indtil den 31. december 2030 af motorbrændstofordningen (SA.56908 (2020/N)) og ordningen for brændsel til varmeproduktion (SA.56125 (2020/N)) (»2020-afgørelserne«) ([10]) ([11]).

(6) Den 13. oktober 2020 indgav Landwärme en klage til Kommissionen over Kongeriget Sverige med påstand om, at kumuleringen af den støtte, der blev ydet i Sverige i henhold til ordningerne, med anden støtte ydet af andre medlemsstater til biogasproducenter førte til overkompensation.

(7) Efter Landwärmes annullationssøgsmål annullerede Retten den 21. december 2022 afgørelserne fra 2020 af proceduremæssige grunde uden at træffe afgørelse om sagens realitet ([12]).

(8) Retten noterede sig, at Landwärme havde indgivet oplysninger til Kommissionen den 18. oktober 2019 og den 19. juni 2020, som hovedsagelig vedrørte støtteordningerne til støtte for biogasproduktion i Danmark. Landwärme havde navnlig fremlagt en undersøgelse, der afdækkede forskellige former for støtte til biogas, produktionsstøtte samt incitamenter til at øge efterspørgslen såsom afgiftslempelser. Retten fremførte, at disse forskellige støtteordninger kunne eksistere samtidig i forskellige medlemsstater, og at en sådan kumulation af støtte ydet af forskellige medlemsstater kunne føre til overkompensation af biogasproducenter i andre medlemsstater, hvis de solgte biogas i Sverige. Landwärme henviste udtrykkeligt til den støtte, som Danmark og Sverige havde ydet ([13]).

(9) Retten anerkendte, at støttemodtagerne under den svenske ordning er køberne af biogassen i Sverige. Selv om afgiftslempelserne ikke ville påvirke produktionsomkostningerne ved biogas, ville de indirekte også gavne biogasproducenter, der eksporterer til Sverige, da de på grund af afgiftsfritagelserne kunne sælge biogas til en endelig pris, der kan konkurrere med prisen på naturgas ([14]).

(10) Retten fandt, at Kommissionen i sin vurdering og på grundlag af oplysningerne fra Landwärme burde have taget hensyn til den omtvistede kumulation på baggrund af den stigende import af biogas til Sverige fra visse medlemsstater ([15]). Retten fastslog, at Kommissionen i de annullerede afgørelser imidlertid kun havde vurderet kumulationen i forbindelse forskellige ordninger på nationalt plan. Retten anså det for et indicium for, at der forelå alvorlige vanskeligheder, hvis Kommissionens vurdering af den omtvistede kumulation og dermed af spørgsmålet om, hvorvidt der ikke forelå overkompensation, er ufuldstændig. Dette blev anset for at være knyttet til vurderingen af støttens proportionalitet ([16]).

([9]) Kommissionens afgørelse af 14. november 2013 i sag SA.35485 (2012/N) — Danmark — Støtte til al biogasanvendelse — A (EUT C 292 af 4.9.2015, s. 3). Kommissionens afgørelse af 16. december 2015 i sag SA.36659 (2013/N) — Danmark — Støtte til al biogasanvendelse — B (EUT C 241 af 1.7.2016, s. 2).

([10]) Kommissionens afgørelse af 29. juni 2020 i sag SA.56908 (2020/N) — Forlængelse og ændring af ordningen til fordel for biogas, der skal anvendes som brændstof i Sverige (EUT C 260 af 7.8.2020, s. 4) og Kommissionens afgørelse af 29. juni 2020 i sag SA.56125 (2020/N) — Afgiftsfritagelse for biogas og biopropan, der ikke er baseret på fødevarer, til varmeproduktion (EUT C 260 af 24.7.2020, s. 2).

([11]) Kommissionen godkendte udvidelsen af anvendelsesområdet for støttemodtagere til virksomheder, der ikke var kriseramte pr. 31. december 2019, men som blev kriseramte mellem den 1. januar 2020 og den 30. juni 2021, i sin afgørelse af 29. juni 2021 i sag SA.62941 (2021/N) — Sverige — Ændring af afgiftsfritagelserne for biobrændstoffer og biogas i Sverige — SA.55695, SA.56125 og SA.56908 (EUT C 46 af 28.1.2022, s. 2).

([12]) Rettens dom af 21. december 2022, Landwärme GmbH mod Europa-Kommissionen, T-626/20, EU:T:2022:853.

([13]) EU:T:2022:853, præmis 31 og 71-75.

([14]) EU:T:2022:853, præmis 25.

([15]) EU:T:2022:853, præmis 97-98.

([16]) EU:T:2022:853, præmis 99.

(11) Retten fandt, at biogas, for hvilken meromkostningerne til produktion i forhold til naturgas ville være blevet dækket, ikke kunne sammenlignes med biogas, for hvilken dette endnu ikke var tilfældet ([17]). Hvis der var tale om overkompensation, kunne dette også være et objektivt grundlag for afgiftsdifferentiering mellem biogas, hvortil der blev ydet produktionsstøtte, og biogas, hvortil der ikke blev ydet produktionsstøtte ([18]). Retten konkluderede, at hverken princippet om forbud mod forskelsbehandling eller artikel 110 TEUF var til hinder for, at den omtvistede kumulation blev taget i betragtning i forbindelse med vurderingen af overkompensation, hvilket indebar, at udeladelsen heraf i analysen var et indicium for, at der forelå alvorlige vanskeligheder ([19]).

(12) Retten konkluderede, at vurderingen af ordningens forenelighed med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF med hensyn til princippet om forbud mod forskelsbehandling og artikel 110 TEUF gav anledning til alvorlige vanskeligheder hensyn til den overkompensation, der kunne følge af den omtvistede kumulation. Retten konkluderede, at Kommissionen burde have undersøgt de nævnte vanskeligheder inden for rammerne af den formelle undersøgelsesprocedure i forbindelse med sin vurdering af overkompensationen i stedet for at vedtage de anfægtede afgørelser efter afslutningen af den indledende undersøgelsesprocedure ([20]).

(13) Ved brev af 30. januar 2024 meddelte Kommissionen Sverige, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde over for ovennævnte støtteforanstaltning.

(14) Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren (»åbningsafgørelsen«) blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ([21]). Kommissionen opfordrede de interesserede parter til at fremsætte bemærkninger.

(15) Sverige fremsendte sine bemærkninger til åbningsafgørelsen den 5. marts 2024. Kommissionen modtog bemærkninger fra seks interesserede parter. Den videresendte disse til Sverige, som fik mulighed for at reagere herpå. Sveriges bemærkninger blev modtaget ved brev af 6. maj 2024.

(16) Sverige fremsendte yderligere oplysninger den 31. maj 2024 og den 2. og 11. oktober 2024.

(17) Sverige indvilliger undtagelsesvis i at give afkald på sine rettigheder i henhold til artikel 342 i TEUF sammenholdt med artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1/1958 ([22]) og i at få denne afgørelse vedtaget og meddelt på engelsk.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF ORDNINGEN

2.1. Retsgrundlag, støtteform og formål

2.1.1. *Retsgrundlag og støtteform*

(18) Retsgrundlaget for ordningerne er den svenske lov (1994:1776) om punktafgifter på energi. Den svenske punktafgift består af to dele: en energiafgift og en CO_2-afgift.

(19) Støtten, som blev godkendt af Kommissionen ved afgørelser SA.43302 og SA.49893, blev ydet i form af en fuldstændig fritagelse for energi- og CO_2-afgifter til fordel for:

(a) fødevarebaseret biogas og biogas, der ikke er baseret på fødevarer, som motorbrændstof, og

(b) fødevarebaseret biogas og biogas, der ikke er baseret på fødevarer, og andre biobrændstoffer, der anvendes til opvarmning (under ét »afgiftsfritagelserne«).

([17]) EU:T:2022:853, præmis 105.
([18]) EU:T:2022:853, præmis 122.
([19]) EU:T:2022:853, præmis 110, 112 og 126.
([20]) EU:T:2022:853, præmis 127.
([21]) Jf. fodnote 1.
([22]) Forordning nr. 1 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (EFT 17 af 6.10.1958, s. 385).

2.1.2. *Anmeldte ændringer af ordningerne som godkendt i afgørelserne SA.43302 og SA.49893*

(20) Sverige anmeldte i) forlængelsen af ordningerne indtil den 31. december 2030 (kun for biogas for ordningen for brændsel til varmeproduktion), ii) udelukkelsen af fødevarebaseret biogas og iii) medtagelsen af biopropan, der ikke er baseret på fødevarer, som supplement til biogas, der ikke er baseret på fødevarer. Sverige har ændret den eksisterende lovgivning for at indføre disse ændringer. De nye bestemmelser trådte i kraft den 1. januar 2021.

(21) Biogas er gasformige brændsler produceret af biomasse. I de fleste tilfælde er biogas methan fremstillet af biomasse, og biopropan er propan eller butan fremstillet af biomasse. Det betyder, at biogas, der ikke er afgiftsfritaget, beskattes med satsen for fossil methan, dvs. naturgas, mens biopropan beskattes med satsen for fossil propan, normalt benævnt LPG (flydende gas).

(22) Ordningen for brændsel til varmeproduktion som ændret omfatter kun biogas og biopropan, der ikke er baseret på fødevarer, og gælder ikke længere for andre biobrændstoffer. Den tidligere afgiftsfritagelse for afgiftspligtige flydende biobrændsler såsom ikkesyntetisk methanol, animalske og vegetabilske fedtstoffer og olier blev afskaffet i den svenske lovgivning pr. 1. januar 2021.

(23) Sverige gjorde gældende, at anvendelsesområdet for de ændrede ordninger omfatter alle teknologier til produktion af gas fra bæredygtig biomasse, der i øjeblikket konkurrerer med hinanden.

(24) De svenske myndigheder har bekræftet, at de vil følge markedsudviklingen løbende og om nødvendigt revidere støtteberettigelsesreglerne for at sikre, at eventuelle begrænsninger af støtteberettigelsen stadig kan begrundes, når der udvikles nye teknologier eller tilgange, eller flere data bliver tilgængelige.

(25) For at være berettiget til afgiftsfritagelserne skal biogassen og biopropanen opfylde bæredygtigheds- og drivhusgas-besparelseskriterierne i den svenske lov (2010:598) om bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer, flydende biobrændsler og biomassebrændsler. Denne retsakt gennemfører direktivet om vedvarende energi (»RED I«) ([23]) som ændret ved direktivet om indirekte ændringer i arealanvendelsen ([24]) og blev ajourført den 1. juli 2021 for at medtage ændringerne i det reviderede direktiv om vedvarende energi (»RED II«) ([25]). Kun biogas og bio-propan, der ikke er baseret på fødevarer, og som opfylder de gældende kriterier, er berettiget til afgiftsfritagelse. Ikkebæredygtig biogas og biopropan (samt fødevarebaseret ([26]) biogas og biopropan) beskattes med satsen for henholdsvis naturgas og LPG.

(26) Sverige anvender ikke en kvoteordning, en blandingsforpligtelse eller nogen anden ordning med tilsvarende virkninger for biogas og biopropan, der anvendes som motorbrændstof eller til opvarmning, og har meddelt, at Sverige ikke agter at anvende en sådan foranstaltning i ordningernes løbetid.

(27) De svenske myndigheder bekræftede også, at i tilfælde af blanding af biogas og biopropan med andre typer gas/brændstof finder afgiftsfritagelserne kun anvendelse på den vedvarende del af sådanne blandinger.

([23]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT L 140 af 5.6.2009, s. 16).

([24]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1513 af 9. september 2015 om ændring af direktiv 98/70/EF om kvaliteten af benzin og dieselolie og om ændring af direktiv 2009/28/EF om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT L 239 af 15.9.2015, s. 1).

([25]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 af 11. december 2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT L 328 af 21.12.2018, s. 82). Kommissionen bemærker, at RED II blev revideret i 2023, og at det reviderede direktiv EU/2023/2413 (»RED III«) trådte i kraft den 20. november 2023 (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2023/2413 af 18. oktober 2023 om ændring af direktiv (EU) 2018/2001, forordning (EU) 2018/1999 og direktiv 98/70/EF for så vidt angår fremme af energi fra vedvarende energikilder og om ophævelse af Rådets direktiv (EU) 2015/652 (EUT L, 2023/2413, 31.10.2023, s. 1)).

([26]) I henhold til artikel 2, stk. 40, i RED II er »fødevare- og foderafgrøder« stivelsesrige afgrøder, sukkerafgrøder eller olieholdige afgrøder, der produceres på landbrugsarealer som hovedafgrøder, undtagen restprodukter, affald eller lignocellulosisk materiale og mellemafgrøder såsom efterafgrøder og dækafgrøder, forudsat at deres anvendelse af sådanne mellemafgrøder ikke udløser en efterspørgsel efter yderligere arealer."

2.1.3. *Formål*

(28) Det primære formål med ordningerne er miljøbeskyttelse gennem øget anvendelse af bæredygtig biogas og biopropan, der ikke er baseret på fødevarer, som motorbrændstof og brændsel til opvarmning. Sverige forklarer, at da anvendelsen af fossile brændstoffer genererer højere niveauer af drivhusgasemissioner, vil erstatning af naturgas med biogas og LPG med biopropan reducere disse emissioner. Selv om Sverige overskred sit nationale mål for vedvarende energi for 2020, forklarede de svenske myndigheder, at en yderligere reduktion af sådanne emissioner ville være afgørende for at nå EU's 2030-mål for vedvarende energi samt det nationale mål om senest i 2030 at reducere drivhusgasemissionerne fra indenlandsk transport med mindst 70 % i forhold til 2010. Desuden bør ordningerne bidrage til Sveriges og EU's bestræbelser på at sikre, at Parisaftalen føres ud i praksis.

(29) Med hensyn til motorbrændstofordningen tilføjede de svenske myndigheder, at transportsektoren tegner sig for ca. en tredjedel af den samlede CO_2-udledning i Sverige. De svenske myndigheder forklarede, at en øget anvendelse af biogas og indførelsen af biopropan som motorbrændstof vil være afgørende for at nå Sveriges langsigtede klimamål (f.eks. sigter Sverige mod at have nul nettoemissioner af drivhusgasser i atmosfæren senest i 2045 og opnå negative emissioner derefter) og ambitionen om en bilpark uden fossile brændstoffer. En måde, hvorpå brugen af fossile brændstoffer i Sverige kan reduceres, er gennem øget substitution af fossile brændstoffer med vedvarende gasser såsom biogas og biopropan, hvilket er formålet med ordningen.

(30) Ifølge foreliggende energistatistikker og prognoser udarbejdet den svenske energimyndighed (Energimyndigheten) på anmeldelsestidspunktet er anvendelsen af biogas steget en smule siden 2013, men den er stadig lav, dvs. under 2 % af det samlede energiforbrug i transportsektoren, og den forventes ikke at stige meget i de næste par år. De svenske myndigheder forklarede, at omkostningerne ved produktion af biogas er for høje til, at disse brændstoffer kan konkurrere med tilsvarende fossile brændstoffer. Der er allerede foretaget visse investeringer i produktion af biogas, men der er behov for en betydelig efterspørgsel efter biogas for at opretholde og muliggøre investeringer i de køretøjer og den infrastruktur, der er behov for.

2.2. **Støttemodtagere og skatteydere**

(31) De direkte støttemodtagere under de to ordninger er som følger.

(32) I henhold til motorbrændstofordningen er de direkte begunstigede af afgiftsfritagelserne de virksomheder, der er forpligtet til at betale energi- og CO_2-afgifter på gas og indgive en selvangivelse (»skatteyderne«), dvs. brændstofleverandører og importører af biogas (og biopropan). Det kan også omfatte biogasproducenter (og biopropanproducenter), i det omfang de er brændstofleverandører eller endelige forbrugere. Kort sagt skal afgiften betales, når motorbrændstoffet forlader det sidste brændstoflager, inden det sælges til de endelige forbrugere. Skatteyderne er fritaget for energi- og CO_2-afgifter på gas og forventes derefter at videregive fordelen i form af afgiftsfritagelsen, når biogassen (eller biopropanen) sælges til de endelige forbrugere (f.eks. et transportselskab eller en privatperson, der tanker et køretøj på en tankstation).

(33) Under ordningen for brændsel til varmeproduktion er de direkte begunstigede af afgiftsfritagelserne slutbrugerne (f.eks. virksomheder, der er aktive i opvarmnings-, fjernvarme- eller fremstillingssektoren). I dette tilfælde kan slutbrugeren fradrage afgiften i sin egen selvangivelse (hvis den pågældende skal betale energi- og CO_2-afgifter), men det er også almindeligt, at slutbrugeren køber gassen, inklusive afgiften, og anmoder om tilbagebetaling.

(34) Begge ordninger har til formål at reducere den endelige pris på biogas og biopropan, som slutbrugerne skal betale. Ordningerne sænker også forbrugsomkostningerne for producenter, der producerer biogas (og biopropan) til eget brug.

(35) Mens de direkte støttemodtagere under ordningerne er de virksomheder, der anmoder skattemyndighederne om afgiftsfritagelse (enten direkte for skatteyderne eller som tilbagebetaling til slutbrugerne i ordningen for brændsel til varmeproduktion), gavner ordningerne indirekte producenter af bæredygtig biogas og biopropan. De drager indirekte fordel af ordningerne gennem de endelige forbrugeres øgede efterspørgsel efter deres produkter (bæredygtig biogas eller biopropan).

(36) Ordningerne er åbne for både biogas og biopropan produceret i Sverige og importeret biogas og biopropan.

(37) De svenske myndigheder har forklaret, at det svenske marked ikke er et homogent marked med de samme karakteristika. På den svenske vestkyst er der et gasnet, som er forbundet til Danmark og dermed til en række andre europæiske lande. Dette europæiske net dækker imidlertid kun en meget lille del af den samlede landmasse i Sverige. I andre dele af Sverige, f.eks. i Stockholm, findes der lokale net. Men i de fleste regioner er der ingen gasnet overhovedet. I disse områder distribueres gas af lastbiler til forsyningsstationer. De svenske myndigheder har endvidere forklaret, at størstedelen af producenterne i Sverige er små producenter, der producerer biogas til eget forbrug (f.eks. landbrugere, der anvender husdyrgødning fra deres bedrift) eller til blot en eller to kunder (f.eks. en lokal affaldsvirksomhed, der anvender kommunalt affald og producerer biogas til fjernvarme, eller et lokalt busselskab). Disse »lokale markeder« påvirkes i ubetydelig grad af importen af biogas, naturgas eller biogasproduktion andre steder i Sverige.

(38) For at være omfattet af afgiftsfritagelserne skal den direkte støttemodtager (skatteyder i motorbrændstofordningen eller slutbruger i ordningen for brændsel til varmeproduktion) fremlægge en afgørelse fra den svenske energimyndighed, der bekræfter, at biogas og biopropan omfattet af afgiftsfritagelsen er bæredygtig og ikke er baseret på fødevarer. Sverige har indført et kontrolsystem, hvorved de direkte støttemodtagere modtager en afgørelse fra den svenske energimyndighed, der bekræfter, at bæredygtighedskriterierne er opfyldt, og at biogassen eller biopropanen ikke er baseret på fødevarer.

(39) Skatteverket (det svenske skattevæsen) administrerer skatteydernes betaling af afgifter og sikrer ved efterfølgende kontrol af den månedlige selvangivelse og ved regelmæssige revisioner, at skatteyderne overholder lovbestemmelserne om gældende afgiftssatser, fritagelser og andre betingelser i den svenske lov om punktafgifter på energi. I tilfælde af en anmodning om tilbagebetaling gennemfører Skatteverket lignende kontrol- og revisionsforanstaltninger.

(40) De svenske myndigheder har bekræftet, at støtten ydes automatisk efter objektive og ikkediskriminerende kriterier, at den er åben for alle virksomheder, der opfylder kriterierne for støtteberettigelse, og at Skatteverket ikke kan træffe skønsmæssige foranstaltninger.

(41) Med hensyn til betingelsen i punkt 131, litra d), i miljø- og energiretningslinjerne har Sverige bekræftet, at der ikke vil blive ydet støtte, når anlæggene er blevet fuldt afskrevet i overensstemmelse med de almindelige regnskabsregler.

2.3. **Støtteniveau og overvågning af overkompensation**

(42) Afgiftsfritagelserne indrømmes for at kompensere for forskellen mellem de højere omkostninger ved bæredygtig biogas og biopropan, der ikke er baseret på fødevarer, og omkostningerne ved henholdsvis naturgas og LPG.

(43) Ordningerne overvåges løbende af de svenske myndigheder. Sverige har forpligtet sig til at forelægge Kommissionen årlige overvågningsrapporter og om nødvendigt tilpasse støtteniveauerne for at undgå overkompensation i fremtiden.

2.3.1. *Motorbrændstofordning*

(44) Overvågningsrapporterne er baseret på detaljerede oplysninger indsamlet af den svenske energimyndighed fra skatteyderne, både om indenlandsk produceret og importeret biogas. Den svenske energimyndighed indsamler som følge af deres indberetningsforpligtelse data om skatteydere, der er omfattet af ordningen, dvs. brændstofleverandører, importører og producenter (i det omfang sidstnævnte er skatteydere). De krævede oplysninger omfatter data om mængder og omkostninger ved produktion, import eller direkte køb af biogas. Producenterne indberetter data om deres produktionsomkostninger, og andre indberettende enheder indberetter data om købsprisen for biogassen. For importører svarer denne pris til den faktiske købspris inklusive told og forsendelse.

(45) Omkostningerne ved biogas bestemmes ved at beregne et volumenvægtet gennemsnit af de anmeldte produktions-, import- og købsomkostninger. Omkostningerne ved biogas sammenlignes derefter med omkostningerne ved tilsvarende fossile brændstoffer ([27]) (med afgifter), korrigeret for energiindhold ([28]).

([27]) Med hensyn til omkostningerne ved naturgas baserer den svenske energimyndighed sig på et årligt gennemsnit af priserne for erhvervskunder (Kilde: Statistiska centralbyrån (den svenske statistikmyndighed)).

([28]) For at sammenligne prisen på vedvarende brændstoffer og fossile brændstoffer skal der foretages en justering for det forskellige energiindhold. Naturgas har et højere energiindhold end biogas (anslået til henholdsvis 11,05 kWh/L og 9,7 kWh/L af den svenske energimyndighed).

(46) De svenske myndigheder forklarede, at andre mulige støtteordninger, der reducerer produktionsomkostningerne eller import- og købspriserne, vil indgå i beregningen. Hvis skatteyderen er producent, vil den støtte, der ydes på produktionsniveau, blive medtaget i de indberettede omkostninger (f.eks. i kapitalomkostninger). Hvis skatteyderen er brændstofleverandør eller -importør, vil den støtte, der ydes på produktionsniveau, sandsynligvis blive afspejlet i de indberettede købs- eller importpriser.

(47) Sverige har fremlagt resultaterne af overvågningsrapporterne for biogas anvendt som motorbrændstof for 2018 og 2019 ([29]) baseret på den metode, der er beskrevet i betragtning 44-46. Tabel 1 viser, at omkostningerne ved biogas uden afgifter er væsentligt højere end omkostningerne ved naturgas med afgifter.

Tabel 1

Omkostninger ved bæredygtig biogas i Sverige i 2018 og 2019

	Biogas 2019		**Biogas 2018**	
	SEK/m ^{3}	EUR ([1])/m ^{3}	SEK/m ^{3}	EUR ([2])/m ^{3}
A) Råvarer ([3])	7,10	0,66	4,96	0,46
B) Arbejdskraftomkostninger	1,02	0,09	0,61	0,06
C) Kapitalomkostninger	1,35	0,12	0,77	0,07
D) Forarbejdningsomkostninger og andre omkostninger ([4])	2,69	0,25	2,95	0,27
E) Transportomkostninger	1,25	0,12	0,73	0,07
F) Salg af biprodukter ([5])	—	—	—	—
G) Samlede omkostninger (ekskl. afgifter) (A + B + C + D + E - F)	**13,42**	**1,24**	**10,02**	**0,93**
H) Pris justeret for energiindhold ([6])	15,28	1,41	11,42	1,06
I) Referencepris for naturgas (med afgifter) ([7])	6,73	0,62	7,30	0,68
J) Forskel mellem referenceprisen for naturgas og prisen på biogas (H-I)	**+ 8,55**	**+ 0,79**	**+ 4,12**	**+ 0,38**

([1]) Beregnet med den officielle valutakurs pr. 1. oktober 2019: 10,8043 SEK/EUR (EUT C 331 af 2.10.2019, s. 5).
([2]) Beregnet med den officielle valutakurs pr. 1. oktober 2019: 10,8043 SEK/EUR (EUT C 331 af 2.10.2019, s. 5).
([3]) Række (A) viser omkostningerne til råmaterialer for indberettende enheder, der er producenter, og import- eller købspriserne for den købte biogas for indberettende enheder, der er brændstofleverandører eller -importører.
([4]) For forretningshemmeligheder er fortjenstmargenen inkluderet i række (D) Forarbejdningsomkostninger.
([5]) Sverige har i øjeblikket ikke et system til udstedelse af oprindelsesgarantier for biogas.
([6]) De samlede nettoomkostninger for biogas i 2019 udgjorde 13,42 SEK/m^3. Justeret for energiindhold (i K), dvs. (11,05/9,7) = 15,28 SEK/m^3.
([7]) Referenceprisen for naturgas omfatter prisen på naturgas baseret på et gennemsnit af priserne for erhvervskunder i det år, der overvåges af Statistiska centralbyrån, netafgifterne og CO_2-afgiften. Den gældende afgiftssats for naturgas som motorbrændstof var 2,516 SEK/m^3 i 2019 og 2,465 SEK/m^3 i 2018 (Kilde: det svenske finansministerium). Naturgas, der anvendes som motorbrændstof, er ikke omfattet af energiafgiften.

Kilde: De svenske myndigheder. Ifølge overvågningsrapporterne for 2019 og 2018 udarbejdet af den svenske energimyndighed.

([29]) For 2018 har 16 virksomheder indberettet data om biogas. For 2019 har 13 virksomheder indberettet data om biogas.

(48) De svenske myndigheder forventer, at omkostningerne ved bæredygtig biogas uden afgifter fortsat vil være højere end omkostningerne ved naturgas med afgifter i fremtiden.

(49) Sverige har forklaret, at forrentningen for biogas i 2019 var på ca. 10 %. Denne forrentning forventes at være stabil i hele ordningens løbetid.

(50) De svenske myndigheder har kun fremlagt anslåede omkostninger for biogas, da biopropan, der anvendes som motorbrændstof, ikke fandtes i Sverige på tidspunktet for den oprindelige anmeldelse den 1. april 2020.

(51) For biopropan anslår Sverige, at omkostningerne ved biopropan, der skal anvendes som motorbrændstof, er betydeligt højere end omkostningerne ved LPG. De svenske myndigheder har givet tilsagn om, at der i takt med, at markedet for biopropan vokser, vil blive foretaget en beregning i den årlige overvågningsrapport efter samme metode som for biogas. Den svenske energimyndighed vil overvåge omkostningerne ved biopropan, sammenligne disse omkostninger med omkostningerne ved LPG og om nødvendigt tilpasse støtteniveauet for at undgå overkompensation. Hvis de svenske myndigheder finder, at afgiftsfritagelsen går ud over, hvad der er nødvendigt for at dække forskellen mellem omkostningerne ved biopropan og LPG, vil myndighederne justere støtteniveauet i stedet for at indrømme en fuldstændig afgiftsfritagelse.

2.3.2. *Ordningen for brændsel til varmeproduktion*

(52) De omkostninger ved biogas, der er angivet i overvågningsrapporterne om ordningen for brændsel til varmeproduktion, er taget fra den svenske energimyndigheds overvågningsrapport om biogas anvendt som motorbrændstof. Da biogas, der forbruges i varme- eller kraftvarmeværker, ikke behøver at være så ren, fratrækkes omkostningerne ved opgraderinger. Omkostningerne til emissionskvoter føjes også til beregningen.

(53) Sverige har fremlagt resultaterne af overvågningsrapporterne for biogas anvendt som brændsel til opvarmning for årene 2018 og 2019.

Tabel 2

Omkostningsberegning for biogas, der anvendes til opvarmning i varmeværker, angivet i overvågningsrapporterne for 2019 og 2018

	Biogas 2019		**Biogas 2018**	
	SEK/MWh	EUR ([1])/MWh	SEK/MWh	EUR ([1])/MWh
A) Produktpris	1 106	102,4	729	67,5
B) Energiafgift	—	—	—	—
C) Kulstofafgift	—	—	—	—
D) Omkostninger til emissionskvoter (EU ETS ([2]))	67 ([2])	6,2	59 ([2])	5,5
E) Samlet nettobeløb (A+B+C+D)	**1 173**	108,6	**788**	**72,9**
F) Referencepris for naturgas ([3])	703	65,1	761	70,4
G) Forskel mellem referenceprisen for naturgas og produktionsomkostningerne for biogas [(E-F)	**+ 470**	**+ 43,5**	**+ 17**	**+ 1,6**

([1]) 1 Kilde: Baseret på overvågningsrapporten for 2019 og 2018 udarbejdet af den svenske energimyndighed. Beregnet med vekselkursen 10,8043 SEK/EUR i henhold til *Den Europæiske Unions Tidende* 2019/C 331/05.

([2]) 2 Da det på daværende tidspunkt ikke var muligt for et anlæg, der var tilsluttet naturgasnettet, at undgå omkostningerne ved emissionskvoter for biogas, blev disse omkostninger medtaget.

([3]) 3 Omfatter prisen på naturgas (som svarer til den gennemsnitlige årlige pris på naturgas for erhvervskunder i Sverige uden afgifter — Eurostat), afgifter (energiafgift og CO_2-afgift) og omkostningerne til emissionskvoter (EU ETS).

(Kilde: De svenske myndigheder)

Tabel 3

Omkostningsberegning for biogas, der anvendes til opvarmning i kraftvarmeværker, angivet i overvågningsrapporterne for 2019 og 2018

	Biogas 2019		Biogas 2018	
	SEK/MWh	EUR ([1])/MWh	SEK/MWh	EUR ([1])/MWh
A) Produktpris	1 106	102,4	729	67,5
B) Energiafgift	—	—	—	—
C) Kulstofafgift	—	—	—	—
D) Omkostninger ved emissionskvoter (EU ETS[2])	67 ([2])	6,2	59 ([2])	5,5
E) Samlet nettobeløb (A+B+C+D)	**1 173**	108,6	**788**	**72,9**
F) Referencepris for naturgas ([3])	560	51,8	521	48,2
G) Forskel mellem referenceprisen på naturgas og produktionsomkostningerne for biogas E-F)	**+613**	**+56,7**	**+267**	**+24,7**

([1]) 1 Kilde: Baseret på overvågningsrapporten for 2019 og 2018 udarbejdet af den svenske energimyndighed. Beregnet med vekselkursen 10,8043 SEK/EUR i henhold til *Den Europæiske Unions Tidende* 2019/C 331/05.

([2]) 2 Da det på daværende tidspunkt ikke var muligt for et anlæg, der var tilsluttet naturgasnettet, at undgå omkostningerne ved emissionskvoter for biogas, blev disse omkostninger medtaget.

([3]) 3 Omfatter prisen på naturgas (som svarer til den årlige gennemsnitspris på naturgas for industrikunder i Sverige uden afgifter — Eurostat), afgifter (energiafgift og CO_2-afgift) og omkostninger til emissionskvoter (EU ETS).

(Kilde — De svenske myndigheder)

(54) Tabel 2 og tabel 3 viser, at forskellen mellem de samlede normaliserede energiomkostninger (»LCOE«) for biogas og markedsprisen på naturgas er positiv under hensyntagen til afgiftsfritagelsen, både for biogas, der anvendes til opvarmning i varmeværker, og biogas, der anvendes i kraftvarmeværker. Biogas, der anvendes til opvarmning, er dyrere end naturgas på trods af afgiftsfritagelserne.

(55) For så vidt angår CO_2-afgiften forklarede de svenske myndigheder, at CO_2-afgiften på naturgas den 1. august 2019 blev hævet fra 11 % af det generelle niveau til 91 % i kraftvarmeværker, der er omfattet af EU ETS. Fra den 1. januar 2023 opkræves varmeværker, der er omfattet af EU ETS, ikke CO_2-afgift. Den lavere energiafgift er blevet hævet fra 30 % til 100 %. Afgiftsniveauerne og dermed prisen på naturgas, der anvendes til opvarmning i kraftvarmeværker, er dermed de samme som i varmeværker. Afgiftsændringen har ikke ført til overkompensation (jf. tabel 3 ovenfor).

(56) De svenske myndigheder forventer, at omkostningerne ved bæredygtig biogas uden afgifter, der anvendes til opvarmning, fortsat vil være højere end omkostningerne ved naturgas med afgifter i fremtiden.

(57) I lighed med, hvad der gør sig gældende for motorbrændstofordningen (jf. betragtning 50), har de nationale myndigheder på grund af det begrænsede udbud af biopropan på det svenske marked ([30]) ikke tilstrækkelige oplysninger om omkostningerne herved. På grundlag af oplysninger fra to svenske biopropanproducenter anslår de svenske myndigheder imidlertid, at omkostningerne ved biopropan er næsten dobbelt så høje som omkostningerne ved fossil propan. De svenske myndigheder har forpligtet sig til at medtage biopropan i de årlige overvågningsrapporter fra ordningens ikrafttræden og sammenligne produktionsomkostningerne herved med produktionsomkostningerne ved fossil propan og om nødvendigt tilpasse støtten for at undgå overkompensation.

([30]) De svenske myndigheder anslår, at der i øjeblikket sælges ca. 10 000 ton biopropan om året på det svenske marked (mindre end 10 % af al propan på markedet).

2.4. **Budget og varighed**

(58) Sverige anmodede om en tiårig forlængelse af ordningerne fra den 1. januar 2021 til den 31. december 2030.

(59) Efter annullationen af afgørelserne fra 2020 offentliggjorde Skatteverket den 7. marts 2023 en erklæring om, at Skatteverket ikke længere kan indrømme afgiftsfritagelse for biogas eller biopropan ([31]).

(60) Skattefritagelserne finansieres over statsbudgettet i form af mistede skatteindtægter.

(61) De svenske myndigheder anslog budgettet i hele motorbrændstofordningens løbetid til ca. 5,15 mia. SEK (477 mio. EUR ([32])) med et årligt budget på ca. 0,47 mia. SEK (43 mio. EUR). For ordningen for brændsel til varmeproduktion anslog de svenske myndigheder ordningens samlede budget mellem den 1. januar 2021 og den 31. december 2030 til ca. 5,94 mia. SEK (550 mio. EUR).

2.5. **Kumulering**

(62) Generelt kan afgiftsfritagelserne kumuleres med støtte, navnlig støtte til produktion af bæredygtig biogas og biopropan.

(63) I Sverige kan flere svenske myndigheder yde investeringsstøtte til fremme af bæredygtig biogas og biopropan inden for rammerne af statsstøtteordninger til forskning og innovation eller miljøformål i henhold til den generelle gruppefritagelsesforordning ([33]).

(64) Der kan desuden ydes driftsstøtte til fremme af bæredygtig biogas og biopropan i henhold til samme forordning.

(65) De svenske myndigheder forklarede, at støttebeløb, der ydes til producenter af biogas og biopropan, indgår i overvågningen og dermed tages i betragtning ved vurderingen af overkompensation.

(66) De svenske myndigheder forklarede nærmere bestemt, at enhver støtte, der ydes til en producent i Sverige eller i en anden medlemsstat, tages i betragtning ved overvågningen af overkompensation, enten direkte, når den indberettende enhed er producent, eller indirekte, når den indberettende enhed er brændstofleverandør eller -importør (jf. betragtning 46).

(67) Sverige har bekræftet, at Sverige opfylder kravene i artikel 30 i direktivet om vedvarende energi (RED II) og i øjeblikket arbejder på at indføre den EU-database, der er omhandlet i RED II og videreudviklet i RED III, i Sverige. Sverige fremførte, at da dette system hverken var tilgængeligt, da Sverige udformede og anmeldte ordningerne, eller da Kommissionen foretog denne vurdering, har det indtil videre ikke været muligt at tage hensyn til de oplysninger om støtte, der allerede er modtaget fra dokumentationen for massebalancesystemet. Sverige har dog anført, at når EU-databasen er fuldt operationel, og oplysningerne deri er omfattende, vil dette ikke kræve nogen ændringer af ordningernes udformning. Dette skyldes, at støtte til producenter af biogas og biopropan i udlandet allerede tages indirekte i betragtning gennem støttens indvirkning på importpriserne i overvågningen og dermed tages i betragtning ved vurderingen af overkompensation (jf. betragtning 65 og 66).

([31]) https://www.skatteverket.se/foretag/skatterochavdrag/punktskatter/nyheterinompunktskatter/2023/nyheterinompunktskatter/beslutomskattebefriadbiogasochbiogasologiltigforklarat.5.48cfd212185efbb440b47b0.html.

([32]) Beregnet med den officielle valutakurs pr. 1. oktober 2019: 10,8043 SEK/EUR (EUT C 331 af 2.10.2019).

([33]) Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 af 17. juni 2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108 (EUT L 187 af 26.6.2014, s. 1).

2.6. **Gennemsigtighed og andre bestemmelser**

(68) De svenske myndigheder forpligtede sig til at overholde bestemmelserne om gennemsigtighed i afsnit 3.2.7 i miljø- og energiretningslinjerne og afsnit 3.2.1.4 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi fra 2022 ([34]) og offentliggøre alle nødvendige oplysninger på et websted ([35]).

(69) De svenske myndigheder forklarede, at støttemodtageren for at være berettiget til skattefritagelserne i henhold til ordningerne ikke må have undladt at efterkomme et krav om tilbagebetaling af støtte, som Kommissionen ved en tidligere afgørelse har erklæret ulovlig og uforenelig med det indre marked, og støttemodtageren må heller ikke være en kriseramt virksomhed som omhandlet i rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering ([36]).

2.7. **Begrundelse for indledning af proceduren**

(70) Kommissionen vedtog åbningsafgørelsen den 30. januar 2024.

(71) Som forklaret i afsnit 3.3.1 i åbningsafgørelsen vurderede Kommissionen ordningernes forenelighed med det indre marked fra den 1. januar 2021 til den 26. januar 2022 på grundlag af betingelserne i afsnit 3.2 og 3.3 i miljø- og energiretningslinjerne og fra den 27. januar 2022 på grundlag af betingelserne i afsnit 3 og 4.1 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

(72) I lyset af Rettens konklusioner (jf. betragtning 7-12) om, at Kommissionen burde have rejst tvivl om visse aspekter af ordningens forenelighed med det indre marked, og i lyset af de oplysninger, som Landwärme havde fremsendt til Kommissionen (jf. afsnit 2.7 i åbningsafgørelsen), besluttede Kommissionen at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

(73) Som Retten fremhævede, og på grundlag af oplysninger, som Kommissionen fik kendskab til på tidspunktet for vedtagelsen af de annullerede afgørelser, bemærkede Kommissionen ikke desto mindre, at importen fra andre lande, navnlig fra Danmark, syntes at være steget i årene forud for anmeldelsen af forlængelsen af ordningerne. På denne baggrund satte Kommissionen spørgsmålstegn ved, hvad de afgørende faktorer for væksten af importeret biogas i Sverige var, og om dette kunne forklares med de svenske foranstaltninger og foranstaltninger i visse andre medlemsstater, navnlig Danmark. Kommissionen ønskede en afklaring af virkningen af kombinationen af støtte ydet i Sverige som led i ordningerne og støtte ydet af andre medlemsstater til biogasproducenter på væksten i importen til Sverige af biogas produceret i andre medlemsstater, navnlig Danmark.

(74) Kommissionen var desuden i tvivl om ordningernes forholdsmæssighed i lyset af den potentielle kumulering af støtten ydet under de pågældende ordninger med den støtte, som Danmark har ydet til biogasproducenter. Kommissionen ønskede at finde ud af, om den påståede kumulering vedrørte de samme støtteberettigede omkostninger, og i bekræftende fald, om dette kunne give anledning til overkompensation til fordel for producenter, der modtager produktionsstøtte i Danmark, når de sælger biogas i Sverige. Kommissionen indhentede også oplysninger fra interesserede parter, hvis de havde konkrete beviser for, at der efter deres opfattelse var tegn på overkompensation via de svenske ordninger til producenter i tilfælde, hvor produktionsstøtten ydes af en anden medlemsstat.

([34]) EUT C 80 af 18.2.2022, s. 1.
([35]) https://www.tillvaxtanalys.se/statsstod.html og https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/.
([36]) Rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikke-finansielle virksomheder (EUT C 249 af 31.7.2014, s. 1).

3. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

(75) I alt seks tredjeparter fremsatte bemærkninger til åbningsafgørelsen: Landwärme, Energistyrelsen i Danmark, den svenske gassammenslutning, European Renewable Energies Federation (EREF), Eurogas (en gassammenslutning) og Green Gas Advisors (et tysk konsulentfirma).

(76) Landwärme bekræftede i sine bemærkninger, at åbningsafgørelsen nøje afspejler selskabets indlæg i domstolssagen og klagen af 13. oktober 2020 ([37]), og henviste derfor til alle selskabets tidligere argumenter og nøjedes med at fremlægge yderligere oplysninger.

(77) Bemærkningerne fra tredjeparter er sammenfattet nedenfor i følgende kategorier: i) bemærkninger om de afgørende faktorer for væksten i importen af biogas (jf. afsnit 3.1), ii) bemærkninger om den påståede overkompensation (jf. afsnit 3.2) og iii) bemærkninger om andre emner (jf. afsnit 3.3).

3.1. Afgørende faktorer for væksten i importen af biogas

(78) Med hensyn til de afgørende faktorer for væksten i importen af biogas anførte den svenske gassammenslutning, at da biogas beskattes ens i Sverige, uanset dens oprindelse, har afgiftsfritagelsen i sig selv ingen indvirkning på oprindelsen af den forbrugte biogas, men at støtten ydet i Danmark kan have haft en indvirkning på stigningen i importen af biogas fra Danmark. Den svenske gassammenslutning fremførte, at der også er andre faktorer, som kunne have haft en indvirkning på væksten i importen af biogas, f.eks. forøgelserne af CO_2-afgiften og energiafgiften på fossile brændstoffer for visse industrier, der ikke er omfattet af EU ETS, i 2015, 2016, 2018, 2021 og 2022, som resulterede i en generel stigning i efterspørgslen efter biogas i Sverige.

(79) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen fremlagde Landwärme ajourførte data om udviklingen i den svenske import af biomethan som dokumentation for de svenske ordningers konkurrencefordrejende virkning. Landwärme forklarede, at selv om den samlede mængde biomethan, der anvendes i Sverige, er steget med 145 % siden 2015, steg produktionen kun med 17 % i samme periode (2015-2021), hvilket efter selskabets opfattelse viser, at væksten i anvendelsen af biomethan derfor næsten udelukkende skyldes import. Landwärme fremførte også, at eksporten af dansk biomethan til Sverige mellem 2016 og 2020 steg fra 200 GWh til 1 400 GWh, og at denne import i 2020 udgjorde næsten 75 % af Sveriges samlede import. Endelig anførte Landwärme, at der i 2021 blev importeret 2 291 GWh og i 2022 1 938 GWh fra Danmark, hvilket udgjorde 95 % i 2021 og 99 % i 2022 af al import af biomethan i Sverige ([38]).

(80) Landwärme fremførte, at biomethanproducenter, der kumulerede to tilskud, kunne anvende denne overkompensation til at tilbyde deres oprindelsesgarantier i Sverige til gunstigere priser end producenter, der ikke modtager produktionsstøtte eller skal tilbagebetale støtten i tilfælde af eksport, hvorved svenske biomethanproducenter og producenter fra andre medlemsstater blev tvunget ud af markedet. Landwärme fremførte endvidere, at selv om importen af dobbeltsubsidieret biomethan steg støt, stagnerede produktionen af svensk biomethan, og den kunne kun sikres ved yderligere tilskud, og at producenter fra andre medlemsstater, der ikke modtog tilskud, er blevet presset helt ud af det svenske marked.

(81) European Renewable Energies Federation fremsatte en generel bemærkning om, at producenter, der ikke modtog tilskud, er blevet tvunget ud af markederne på grund af den konkurrencemæssige ulempe, der er opstået som følge af den ukontrollerede grænseoverskridende handel med subsidieret biomethan.

([37]) Jf. afsnit 2.7 i åbningsafgørelsen.

([38]) Ifølge en rapport udarbejdet af den svenske gasforening for den svenske energimyndighed. Det anføres i rapporten, at der ikke findes fuldstændige statistikker over import og eksport af biogas, men at det anslåede samlede biogasforbrug i Sverige i denne rapport hidtil har omfattet biogasproduktionen og nettoimporten af biogas via gasnettet i det vestlige Sverige (import minus eksport). Det forklares ikke, hvordan den danske andel anslås (muligvis baseret på oprindelsesgarantier).

3.2. Den påståede overkompensation

(82) Energistyrelsen i Danmark bekræftede, at den relevante danske biogasordning er den, der er nævnt i betragtning 89, litra b), i åbningsafgørelsen, dvs. den ordning, der støtter opgraderingen af biogas, således at den kan indføres i gasnettet. Energistyrelsen oplyste, at denne ordning blev godkendt af Kommissionen i 2013 ([39]), og at styrelsen lukkede for nye ansøgninger i 2019 ([40]). Energistyrelsen bekræftede, at beskrivelsen af den danske biogasordning og af Danmarks overkompensationsvurdering i åbningsafgørelsens afsnit 2.9 er korrekt. Energistyrelsen forklarede, at støttemodtagerne under den danske biogasordning: i) modtager en ensartet præmie ud over markedsprisen for naturgas, ii) er berettiget til at modtage og sælge oprindelsesgarantier, og at alle disse indtægter (fra salget af gas (dvs. prisen på naturgas), salget af oprindelsesgarantier og præmien) indgår i de danske biogasproducenters årsregnskaber. Den årlige vurdering af forekomsten af overkompensation er baseret på oplysninger i støttemodtagernes regnskaber om ordningen som helhed ([41]). Energistyrelsen anførte, at der i denne metode tages hensyn til virkningerne af de svenske ordninger, da den øgede efterspørgsel efter biogas vil blive afspejlet i en øget indkomst i støttemodtagernes årsregnskaber. Energistyrelsen anførte, at styrelsens årlige vurdering af forekomsten af overkompensation er streng, da den er baseret på offentligt tilgængelige oplysninger, der er kontrolleret af revisorer. Energistyrelsen anførte endvidere, at Danmark foretager vurderingen efterfølgende for en rullende treårsperiode. Hvis det viser sig, at støttemodtagerne er blevet overkompenseret i den foregående treårsperiode, vil præmien blive nedjusteret. Energistyrelsen anførte, at den vurdering, der blev foretaget for årene 2018-2020 og 2019-2021, viste, at der ikke var forekommet overkompensation. Energistyrelsen tilføjede, at 2023-vurderingen var den første vurdering, der viste, at der var forekommet overkompensation i perioden 2020-2022. Overkompensationen skyldtes tilsyneladende primært den kraftige stigning i gaspriserne i denne periode. Danmark nedsatte derfor præmien i de følgende tre år for at korrigere herfor.

(83) Den svenske gassammenslutning forklarede, at Sverige i mange år har haft en årlig kontrolmekanisme til at påvise eventuel overkompensation i Sverige, og at der hidtil ikke har været nogen overkompensation for biogas. Den svenske gassammenslutning anførte, at omkostningerne ved produktion af biogas i Sverige, herunder eventuel støtte til producenter, er angivet i overvågningsrapporterne. Den svenske gassammenslutning forklarede endvidere, at rapporterne for så vidt angår importeret biogas er baseret på importpriser, da Sverige ikke kan overvåge produktionsomkostninger eller støtte ydet i andre lande, og at støtte ydet i andre lande under alle omstændigheder tages i betragtning, da den vil påvirke prisen på biogas, der eksporteres til Sverige.

(84) Desuden bemærkede den svenske gassammenslutning, at hvis kombinationen af ordningerne med den danske produktionsstøtte skulle føre til overkompensation til danske producenter, ville dette blive afdækket af den danske kontrolmekanisme, da alle omkostninger og indtægter, herunder indtægterne fra salg af gas og oprindelsesgarantier, samt den danske støtte tages i betragtning i denne mekanisme.

(85) I sine bemærkninger kritiserede Landwärme den beregningsmetode, som Kommissionen anvendte til at fastsætte det maksimalt tilladte støtteniveau ved vurderingen af støtteordningerne for biomethan, herunder de svenske ordninger, på to punkter. Efter Landwärmes opfattelse indebærer metoden en risiko for overkompensation ved ikke at tage hensyn til 1) indtægter fra salg af oprindelsesgarantier og 2) støtte ydet i andre medlemsstater. Med hensyn til det første punkt forklarede Landwärme, at indtægterne fra salget af oprindelsesgarantier giver biomethanproducenterne et overskud. Da dette overskud gør det muligt for biomethanproducenterne at kompensere (delvist) for deres omkostninger ved produktion af biomethan, skal det tages i betragtning ved fastsættelsen af det maksimalt tilladte støtteniveau, ellers kan skatteordningerne føre til overkompensation. Med hensyn til det andet punkt har Landwärme gjort gældende, at der i den beregningsmetode, som Kommissionen har anvendt, kun tages hensyn til nationale forhold og ses bort fra den grænseoverskridende handel. Biomethan, der eksporteres til andre medlemsstater, kan dog allerede have modtaget støtte i oprindelseslandet. Under disse omstændigheder er de ekstraomkostninger, der er forbundet med produktionen af biomethan, allerede blevet helt eller delvist udlignet. Ydelse af en supplerende støtte i importmedlemsstaterne kan derfor føre til overkompensation.

([39]) Kommissionens afgørelse af 14. november 2013 i sag SA.35485 (2012/N) — Danmark — Støtte til al biogasanvendelse — A (EUT C 292 af 4.9.2015, s. 3).

([40]) Jf. §§ 1 og 2 i lov nr. 1566 af 27. december 2019: https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1566, og § 5 i bekendtgørelse nr. 547 af 28. april 2020: https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/547.

([41]) De danske myndigheder forklarede, at denne vurdering er baseret på årsregnskaberne for repræsentative støttemodtagere, dvs. støttemodtagere, hvis eneste eller primære aktivitet er biogasrelateret. I 2022 var der f.eks. i alt 57 virksomheder under ordningen, hvoraf 49 repræsentative virksomheder er blevet identificeret, og de tegnede sig for 96 % af den mængde, der blev støttet under ordningen.

(86) Landwärme fremlagde en beregning for at påvise, at kumuleringen af den danske støtte, den svenske skattefritagelse og oprindelsesgarantierne fører til overkompensation af de danske producenter. Landwärme sammenlignede produktionsomkostningerne for biomethan på 67,5 EUR/MWh baseret på Landwärmes markedskendskab med indtægterne i form af værdien af den fysiske gas (13,27 EUR/MWh) og påpegede, at forskellen allerede oversteg den danske produktionsstøtte (54,23 EUR/MWh mod 55,27 EUR/MWh). Landwärme tilføjede derefter den svenske støtte (29,56 EUR/MWh) og indtægterne fra oprindelsesgarantierne (ikke kvantificeret). På dette grundlag hævdede Landwärme, at overkompensationen udgør den svenske støtte plus prisen på oprindelsesgarantierne (samt en lille del af den danske støtte) ([42]).

(87) For at sikre, at der ikke sker overkompensation, foreslog Landwärme endelig, at Sverige udelukker importeret biomethan, som er blevet subsidieret i oprindelseslandet, fra ordningen.

(88) Ifølge GreenGasAdvisors havde Danmark beregnet, at støtten til indenlandske producenter var tilstrækkelig med kombinationen af støtten og salget af oprindelsesgarantier, og enhver yderligere støtte ud over salget af oprindelsesgarantier uden for Danmark ville derfor overkompensere for produktionsomkostningerne ved at kompensere to gange for den fysiske methan.

(89) European Renewable Energies Federation (EREF) og Eurogas fremsatte generelle bemærkninger om, at kumulering af flere støtteordninger fra forskellige lande kan føre til overkompensation og konkurrenceforvridning på EU-markedet, og at Kommissionen i sin beslutningspraksis bør overvåge støttens forenelighed, navnlig med hensyn til grænseoverskridende aspekter og samspillet mellem støtteordninger. EREF udtrykte beklagelse over, at retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi ikke udelukker eksport af subsidieret grøn gas på EU-markedet.

3.3. **Andre bemærkninger fra tredjeparter**

3.3.1. *Opgørelse af VE-mål*

(90) Nogle interessenter fremførte, at direktivet om vedvarende energi (RED II) muligvis var blevet overtrådt for så vidt angår de metoder til opgørelse af VE-mål, som forskellige medlemsstater kan anvende, og den potentielle dobbelttælling af den samme energienhed i VE-målene i forbindelse med grænseoverskridende handel med subsidieret biomethan.

3.3.2. *Muligheden for at anvende forskellige afgiftssatser*

(91) Den svenske gassammenslutning reagerede på, at Retten havde anført, at Sverige burde eller kunne anvende forskellige afgiftssatser afhængigt af den støtte, der blev modtaget i de forskellige oprindelseslande ([43]).

(92) Den svenske gassammenslutning fremførte, at energibeskatningsdirektivet ([44]) giver mulighed for at anvende differentierede afgiftssatser baseret på biomasseindholdet, men ikke på oprindelse eller på produktionsstøtteniveau. I henhold til artikel 110 i TEUF må medlemsstaterne desuden ikke pålægge importerede varer afgifter af nogen art ud over dem, der pålægges lignende indenlandske varer. For at sikre, at muligheden i energibeskatningsdirektivet for at differentiere afgiftssatser baseret på biomasseindhold kan anvendes i praksis, skal medlemsstaterne derfor have mulighed for anvende de samme afgiftsnedsættelser på importerede og indenlandsk producerede varer, selv om produktionsomkostningerne og produktionsstøtteniveauerne varierer fra land til land, hvilket normalt er tilfældet. Den svenske gassammenslutning konkluderede, at det er rimeligt, at der anvendes en bæredygtig metode til at påvise og afhjælpe en eventuel overkompensation i en sådan situation under hensyntagen til den indenlandske produktionsstøtte og den støtte, der ydes til producenter i andre lande. Den svenske gassammenslutning fremførte, at en sådan metode anvendes i Sverige som beskrevet ovenfor.

([42]) Landwärme fremlagde ikke nogen dokumentation til støtte for de anvendte data. Den svenske støttebeløb svarer til den samlede afgiftslempelse, og det forudsættes, at hele afgiftslempelsen videregives til producenten.

([43]) EU:T:2022:853, præmis 122.

([44]) 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).

3.3.3. *Yderligere bemærkninger fra Landwärme om kumulering af svenske foranstaltninger*

(93) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen satte Landwärme også spørgsmålstegn ved risikoen for overkompensation som følge af den svenske produktionsstøtte til svenske biomethanproducenter. Efter Landwärmes opfattelse blev denne støtte aldrig anmeldt til Kommissionen, selv om den havde en betydelig indvirkning på vurderingen af skatteordningen. Landwärme gjorde gældende, at Sverige burde tage hensyn til denne produktionsstøtte ved fastsættelsen af skatteordningens støtteniveau. I modsat fald kan kumuleringen af begge former for støtte føre til overkompensation. For det andet bør Sverige sikre, at oprindelsesgarantierne for biomethan, hvis biomethanproducenterne har modtaget produktionsstøtte, ikke kan eksporteres, medmindre støtten tilbagebetales fuldt ud af biomethanproducenten til Sverige. I modsat fald vil svenske biomethanproducenter have mulighed for at kumulere tilskud ved at eksportere deres oprindelsesgarantier. Endelig bør Sverige sikre, at det angives på oprindelsesgarantierne, at der er ydet tilskud, for at forhindre omgåelse og udelukke muligheden for dobbelt subsidiering i et andet land, hvis oprindelsesgarantierne eksporteres.

4. SVERIGES BEMÆRKNINGER

(94) I dette afsnit sammenfattes de bemærkninger, der blev modtaget fra Sverige den 5. marts 2024 vedrørende åbningsafgørelsen, og de bemærkninger, der blev modtaget den 6. maj 2024 vedrørende bemærkninger fra tredjeparter.

4.1. Afgørende faktorer for væksten i importen af biogas

(95) Sverige forklarede, at Sverige ikke har empiriske data om afgiftsfritagelsernes indvirkning på mængden af importeret biogas, men Sverige mener ikke, at der er nogen sammenhæng. Da biogas beskattes ens uanset oprindelse, har afgiftsfritagelsen i sig selv ingen indvirkning på biogassens oprindelse.

(96) Sverige erkendte, at tilskuddene i Danmark kan have haft en indvirkning på importen til det svenske marked. Sverige bemærker imidlertid, at der kan være andre faktorer, som er afgørende for stigningen i importen fra Danmark, da gasmarkedet er internationalt og komplekst.

(97) Som svar på Landwärmes bemærkninger forklarede Sverige, at prisforskellene mellem f.eks. svensk, dansk og tysk biogas ikke skyldes, styrkes eller opvejes af en afgiftsfritagelse for forbruget af biogas, hvor al biogas behandles ens. Afgiftsfritagelsen kan (og har til formål at) påvirke den endelige markedspris på biogas i forhold til naturgas. Afgiftsfritagelsen vil påvirke de mængder biogas og naturgas, der forbruges i Sverige, til fordel for biogas. Men så længe afgiftsfritagelsen er ens for al biogas, vil afgiftsfritagelsen aldrig være en årsag til de relative mængder biogas, der forbruges, i forhold til forskellige oprindelseslande. Så længe biogasproducenter i én medlemsstat modtager mere produktionsstøtte end producenter i en anden medlemsstat, vil produktionsomkostningerne for biogas i den første medlemsstat altid være lavere, da andre produktionsomkostninger er ens. Desuden kan produktionsomkostningerne mellem to medlemsstater eller to producenter altid variere uanset den modtagne støtte. Sverige konkluderer, at en ens afgiftsfritagelse ikke fordrejer konkurrencen eller forværrer eventuelle eksisterende fordrejninger mellem biogasaktører.

4.2. Den påståede overkompensation

(98) Sverige anførte, at der er indført kontrolmekanismer til overvågning af eventuel overkompensation i Sverige. Overvågningsrapporterne for 2018 og 2019 viser, at der ikke er sket overkompensation, og der forventes heller ikke overkompensation i fremtiden. Omkostningerne ved produktion af biogas i Sverige er angivet i overvågningsrapporterne. Hvad angår importeret biogas, er beregningerne baseret på importpriserne, som afspejler støttebeløb ydet til en producent i en anden medlemsstat og oprindelsesgarantier. Sverige forklarede, at Sverige ikke kan tage produktionsomkostningerne for importeret biogas i betragtning, da hverken Sverige eller importørerne havde adgang til oplysninger om produktionsomkostninger eller støtte ydet til producenter i andre lande.

(99) Sverige anerkendte endvidere, at Danmark har en kontrolmekanisme, som i analysen af finansieringsbehovet omfatter alle indtægter, herunder indtægter fra oprindelsesgarantier. Sverige forklarede, at når danske producenter sælger biogas til Sverige, afspejles eksportpriserne i indtægterne på samme måde, som importpriserne afspejles som omkostninger for de svenske købere. De danske og svenske mekanismer supplerer hinanden i denne henseende og overvåger eventuel overkompensation på hvert marked.

(100) Med hensyn til de specifikke bemærkninger fra Landwärme præciserede Sverige følgende:

(a) Indtægter fra oprindelsesgarantier indgår i den danske overkompensationsvurdering.

(b) I den danske overkompensationsvurdering tages der højde for alle indtægter, dvs. også indtægterne fra salg af gas i udlandet. Der tages ikke kun højde for danske oprindelsesgarantier og dansk produktionsstøtte i den danske vurdering, men også i den svenske vurdering gennem importpriser.

(c) Med hensyn til den kvantificering, som Landwärme har fremlagt (jf. betragtning 86), er de angivne produktionsomkostninger undervurderet på grundlag af oplysningerne i de svenske overvågningsrapporter og afspejler ikke de faktiske omkostninger ved biogas for en svensk importør (som bestemmes af markedsefterspørgslen).

(101) Med hensyn til Landwärmes forslag om, at Sverige bør udelukke importeret biomethan, som er blevet subsidieret i oprindelseslandet, fra ordningen, fremførte Sverige, at statsstøttereglerne ikke forbyder kumulering af støtte, og at der i dette forslag ikke tages hensyn til, om kumuleringen af støtte rent faktisk fører til overkompensation.

4.3. **Andre bemærkninger**

4.3.1. *Opgørelse af VE-mål*

(102) Sverige præciserede, at den samme energienhed ikke dobbelttælles i VE-målene i forbindelse med grænseoverskridende handel med subsidieret biomethan i Sverige.

4.3.2. *Muligheden for at anvende forskellige afgiftssatser*

(103) Sverige reagerede på, at Retten havde anført, at Sverige burde eller kunne anvende forskellige afgiftssatser afhængigt af den støtte, der blev modtaget i de forskellige oprindelseslande ([45]).

(104) Sverige gjorde gældende, at det af flere grunde ikke er muligt eller rimeligt at anvende forskellige afgiftssatser på grundlag af gassens oprindelse. Punktafgifter er indirekte afgifter, der er knyttet til varerne, og de kan ikke fastsættes individuelt, men bør være ens for alle brugere af de samme varer til de samme formål. Rationalet bag EU's harmoniserede punktafgifter bør heller ikke være at udligne forskelle i produktionsomkostninger mellem varer fra forskellige medlemsstater. Desuden supplerer afgiftslempelserne produktionsstøtten, da de tjener forskellige formål, nemlig at øge efterspørgslen efter og produktionen af biogas.

(105) Sverige anførte endvidere, at afgiftsniveauet for energiprodukter med de samme KN-koder (hvor oprindelseslandet ikke tages i betragtning) i henhold til energibeskatningsdirektivet i princippet bør være det samme. Sverige bemærkede endvidere, at der ikke er nogen EU-harmoniseret præference for, hvordan biogas skal støttes: Ved at fastslå, at produktionsstøtte i en medlemsstat gør det umuligt at opnå afgiftsfritagelse i en anden medlemsstat, ville Kommissionen vælge en foretrukken støtteform for alle medlemsstater, dvs. produktionsstøtte.

(106) Sverige konkluderede, at det ville være mere hensigtsmæssigt og effektivt at kræve, at der ikke ydes produktionsstøtte til produkter, der eksporteres, i stedet for at kræve, at der anvendes særskilte punktafgiftssatser baseret på biogassens oprindelse.

4.3.3. *Yderligere bemærkninger fra Landwärme om kumulering af svenske foranstaltninger*

(107) I den forbindelse præciserede Sverige, at de støtteordninger, som Landwärme henviser til, gennemføres i overensstemmelse med den generelle gruppefritagelsesforordning (se f.eks. SA.111255 og SA.112758). Sverige bekræftede, at enhver anden støtte såsom afgiftsfritagelsen i overensstemmelse med kravene i den generelle gruppefritagelsesforordning tages i betragtning, når det forholdsmæssige niveau for produktionsstøtten i Sverige fastsættes, hvilket betyder, at det påståede kumuleringsproblem allerede er taget i betragtning. Endelig præciserede Sverige, at der på nuværende tidspunkt ikke udstedes oprindelsesgarantier til svenske biogasproducenter.

([45]) EU:T:2022:853, præmis 122.

5. VURDERING AF ORDNINGERNE

5.1. Forekomst af støtte

(108) Det bestemmes i artikel 107, stk. 1, i TEUF, at 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, er uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

(109) Med henblik på at konkludere, om der er tale om statsstøtte, skal Kommissionen vurdere, om de kumulative kriterier i artikel 107, stk. 1, i TEUF (dvs. overførsel af statsmidler, potentiel fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen i EU) er opfyldt for så vidt angår den foranstaltning, der foreligger til vurdering.

(110) Kommissionen har allerede foreløbigt konkluderet i åbningsafgørelsen (jf. betragtning 99-105 i åbningsafgørelsen), at ordningerne udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

5.1.1. *Tilregnelse til staten og statsmidler*

(111) Afgiftsfritagelserne er fastsat i den svenske lov (1994:1776) om punktafgifter (jf. betragtning 18), og de reducerer statens skatteindtægter. De kan derfor tilregnes staten og finansieres ved hjælp af statsmidler.

5.1.2. *Selektiv fordel og støttemodtagere*

(112) De direkte støttemodtagere under ordningerne er skatteyderne i motorbrændstofordningen og slutbrugerne i ordningen for brændsel til varmeproduktion (jf. betragtning 32 og 33). Det er de modtagere, som ikke betaler den afgift, der normalt skal betales til skattemyndighederne, eller de modtagere, der anmoder skattemyndighederne om tilbagebetaling af den afgift, de har betalt på bæredygtig biogas og biopropan, der ikke er baseret på fødevarer.

(113) Ordningerne gavner imidlertid også indirekte producenter af bæredygtig biogas og biopropan, der ikke er baseret på fødevarer, gennem en øget efterspørgsel efter deres produkter (jf. betragtning 35).

(114) Fordelen er selektiv, da den kun vedrører bæredygtig biogas og biopropan, der ikke er baseret på fødevarer, og som erstatter naturgas og LPG.

5.1.3. *Virkningen for samhandelen og konkurrencen*

(115) Da biogas og biopropan til transport og opvarmning handles mellem medlemsstaterne og erstatter fossile brændstoffer, vil afgiftsfritagelserne sandsynligvis påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og kan fordreje konkurrencen.

(116) Især den sydvestlige del af Sverige er tilsluttet det europæiske gasnet via Danmark. Sverige handler derfor med gas og biogas med nabolandene, og især med Danmark. Der er også et regionalt gasnet i Stockholm, som forsynes med lokalt injiceret biogas og leveret LNG/LBG. Kommissionen bemærker imidlertid, at det svenske biogasmarked i øvrigt i vid udstrækning er uden for nettet med flere lokale og regionale net eller selvstændige biogasanlæg og tankstationer (jf. betragtning 37).

5.1.4. *Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte*

(117) På grundlag af ovenstående (jf. betragtning 111-116) og som fastslået i tidligere afgørelser [46] konkluderer Kommissionen, at ordningerne udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

[46] Jf. f.eks. betragtning 21 i Kommissionens afgørelse i sag SA.43302 (2015/N) (EUT C 241 af 1.7.2016, s. 6).

5.2. **Støttens lovlighed**

(118) Selv om de svenske myndigheder anmeldte ordningerne, inden de blev iværksat, annullerede Retten afgørelserne fra 2020 om godkendelse af ordningen. Ordningerne må derfor betragtes som ulovlige ([47]).

5.3. **Støttens forenelighed**

5.3.1. *Retsgrundlag for vurderingen*

(119) Kommissionen kan i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF erklære »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«, forenelig med det indre marked. Støtte, der er forenelig i henhold til denne bestemmelse i traktaten, skal derfor bidrage til udviklingen af en bestemt erhvervsgren (eller region) ([48]). Støtten må desuden ikke fordreje konkurrencen på en måde, der strider mod den fælles interesse.

(120) Som nævnt i betragtning 71 har Kommissionen vurderet ordningernes forenelighed med det indre marked fra den 1. januar 2021 til den 26. januar 2022 på grundlag af betingelserne i afsnit 3.2 og 3.3 i miljø- og energiretningslinjerne og fra den 27. januar 2022 på grundlag af betingelserne i afsnit 3 og 4.1 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

5.3.2. *Vurdering i henhold til miljø- og energiretningslinjerne*

5.3.2.1. Positiv betingelse: Støtten skal fremme udviklingen af en økonomisk aktivitet

5.3.2.1.1. Udvikling af en erhvervsgren (økonomisk aktivitet)

(121) I henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF skal foranstaltningen for at kunne betragtes som forenelig med det indre marked bidrage til udviklingen af en bestemt erhvervsgren (eller region) ([49]).

(122) Kommissionen bemærker, at ordningerne via afgiftsfritagelser støtter forbruget af bæredygtig biogas og biopropan, der anvendes som motorbrændstof eller brændsel til opvarmning, og dermed indirekte også produktionen af bæredygtig biogas og biopropan (jf. betragtning 35). Den økonomiske aktivitet, der støttes af ordningerne, er derfor bæredygtig produktion af biogas og biopropan.

(123) Formålet med ordningerne er at bidrage til at nå de mål, der er nævnt i betragtning 28.

(124) Kommissionen konkluderer derfor, at ordningerne fremmer udviklingen af økonomiske aktiviteter som krævet i artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

5.3.2.1.2. Tilskyndelsesvirkning

(125) Støtteforanstaltningen har en tilskyndelsesvirkning, hvis den får støttemodtageren til at ændre adfærd og udvikle en bestemt erhvervsgren i overensstemmelse med støtteforanstaltningens formål, og hvis dette ikke ville være sket uden støtten ([50]). Dette er navnlig tilfældet, når omkostningerne ved den vedvarende energi overstiger markedsprisen for den pågældende energiform, og støtten kan bidrage til at reducere disse ekstra miljøomkostninger.

([47]) Jf. artikel 108, stk. 3, i TEUF og dom af 12. februar 2008, CELF, C-199/06, EU:C:2008:79, præmis 61-64.
([48]) Dom af 22. september 2020, Østrig mod Kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, præmis 20 og 24.
([49]) Dom af 22. september 2020, Østrig mod Kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, præmis 20 og 24.
([50]) Jf. i denne henseende punkt 49 og 120 i miljø- og energiretningslinjerne samt dom af 22. september 2020, Republikken Østrig mod Kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742.

(126) Som det fremgår af tabel 1, 2 og 3, er enhedsomkostningerne for biogas anvendt som motorbrændstof eller brændsel til opvarmning højere end markedsprisen pr. naturgasenhed for skatteyderne. Sverige forklarer, at dette også er tilfældet for biopropan. Som nævnt i betragtning 51 og 57 forpligtede Sverige sig til at medtage biopropan i de årlige overvågningsrapporter og sammenligne omkostningerne herved med prisen på fossil propan og om nødvendigt tilpasse støtteniveauet for at undgå overkompensation. Sverige vil desuden tilpasse sine årlige overvågningsrapporter for at tage hensyn til ETS-undtagelser for den biogasfraktion, der anvendes i varme- og kraftvarmeværker, i overensstemmelse med overvågnings- og rapporteringskravene, når de vedtages i henhold til direktiv 2003/87/EF.

(127) Da afgiftsfritagelserne vil tilskynde til anvendelse af bæredygtig biogas og biopropan, vil de også tilskynde til produktion af disse typer vedvarende brændstoffer. Kommissionen finder derfor, at støtten vil have en tilskyndelsesvirkning i henhold til punkt 49 i miljø- og energiretningslinjerne.

5.3.2.1.3. Ingen overtrædelse af relevante EU-retlige bestemmelser

(128) Statsstøtte kan ikke erklæres forenelig med det indre marked, hvis den støttede aktivitet, støtteforanstaltningen eller de betingelser, der er knyttet dertil, uundgåeligt indebærer en overtrædelse af EU-retten ([51]).

(129) Som nævnt i betragtning 25 vil Sverige sikre, at enhver støtte under ordningerne kun ydes til biogas og biopropan, der opfylder EU's bæredygtigheds- og drivhusgasemissionskriterier som fastsat i RED I og RED II.

(130) I overensstemmelse med punkt 113 i miljø- og energiretningslinjerne har Sverige også bekræftet, at der ikke vil blive ydet støtte under ordningerne til fødevarebaserede biobrændstoffer (jf. betragtning 20).

(131) Da ordningerne vedrører punktafgiftsfritagelser for energiprodukter, vurderede Kommissionen også, om de var i overensstemmelse med energibeskatningsdirektivet.

(132) Artikel 16, stk. 1, i energibeskatningsdirektivet giver medlemsstaterne mulighed for at anvende en fritagelse eller en reduceret afgiftssats for biobrændstoffer. Artikel 16, stk. 2, begrænser afgiftsfritagelsen eller -lempelsen til den andel af produktet, der rent faktisk består af biomasse, hvilket er tilfældet under ordningerne (betragtning 27), da afgiftsfritagelsen kun finder anvendelse på andelen af biogas og biopropan.

(133) Desuden er ordningerne også i overensstemmelse med artikel 16, stk. 3, i energibeskatningsdirektivet, hvori det hedder, at de afgiftsfritagelser eller -lempelser, medlemsstaterne anvender, tilpasses efter udviklingen i råvarepriserne, så disse lempelser ikke fører til en overkompensation for de meromkostninger, der er forbundet med produktionen af produkterne. Kommissionen bemærker, at Sverige årligt overvåger priserne på de relevante produkter og om nødvendigt tilpasser støtteniveauerne for at undgå risikoen for overkompensation i fremtiden (jf. betragtning 43).

(134) Som anført i betragtning 36 finder punktafgiftsfritagelsen anvendelse uanset biogassens eller biopropanets oprindelse og er derfor i overensstemmelse med reglerne om fri bevægelighed. Afgiftsordningen for punktafgifter på energi importeret af andre medlemsstater skal være i overensstemmelse med direktiv 2008/118/EF om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF ([52]).

(135) Med hensyn til bemærkningerne fra tredjeparter om opgørelsesmetoden for VE-mål (jf. betragtning 90) mener Kommissionen ikke, at sådanne metodologiske spørgsmål påvirker støtteforanstaltningens mål, nemlig fremme af biogas eller biopropan, eller vedrører de nærmere bestemmelser for en støtteforanstaltning, der er uløseligt forbundet med støttens formål i en sådan grad, at det ikke ville være muligt at vurdere dem isoleret. Kommissionen vurderer derfor ikke dette punkt i forbindelse med denne statsstøtteafgørelse.

([51]) Dom af 22. september 2020, Østrig mod Kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, præmis 44.

([52]) Og pr. 13. februar 2023 med direktiv 2020/262/EU, der erstatter direktiv 2008/118/EF (Rådets direktiv (EU) 2020/262 af 19. december 2019 om den generelle ordning for punktafgifter (omarbejdning) (EUT L 58 af 27.2.2020, s. 4).

(136) Kommissionen konkluderer derfor, at ordningerne ikke er i strid med de relevante bestemmelser i EU-retten.

5.3.2.2. Negativ betingelse: Støtteforanstaltningen må ikke uretmæssigt påvirke samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse

5.3.2.2.1. Det marked, der påvirkes af støtten

(137) Det marked, der påvirkes af støtten, er markedet for bæredygtig biogas og biopropan i Sverige og i EU.

5.3.2.2.2. Støtteforanstaltningens positive virkninger

(138) Som anført i afsnit 5.3.2.1.1 bidrager foranstaltningen til udviklingen af en bestemt erhvervsgren, dvs. produktion af bæredygtig biogas og biopropan. Fremme af udviklingen af vedvarende energi er et af målene for Unionens politik på energiområdet.

5.3.2.2.3. Støtteforanstaltningens negative virkninger for det indre marked: Støtteforanstaltningen minimerer konkurrence- og samhandelsfordrejningerne

5.3.2.2.3.1. Behov for statslig indgriben

(139) Medlemsstaterne skal i overensstemmelse med afsnit 3.2.2 i miljø- og energiretningslinjerne påvise, at der er behov for statslig indgriben, og navnlig at støtten er nødvendig for at afhjælpe et markedssvigt, som der ellers ikke ville blive taget hånd om. Med hensyn til produktion af vedvarende energi antager Kommissionen, at der fortsat er et resterende markedssvigt, som kan afhjælpes gennem støtte til vedvarende energi, af de grunde, der er anført i punkt 115 i miljø- og energiretningslinjerne.

(140) Uden statslig indgriben ville biogas og biopropan være underlagt de samme afgiftssatser som deres fossile modparter, henholdsvis naturgas og LPG. Som det fremgår af tabel 1-3, ville biogas og biopropan, der anvendes som motorbrændstof eller brændsel til opvarmning, uden statslig indgriben være dyrere end tilsvarende fossile brændstoffer. Kommissionen mener derfor ikke, at de vil blive solgt i det omfang, det er nødvendigt for at bidrage til de miljømål, der er formålet med ordningerne. På dette grundlag konkluderer Kommissionen, at støtten er nødvendig.

(141) Som anført i betragtning 26 har Sverige desuden bekræftet, at biogas og biopropan, der støttes under ordningerne, ikke er omfattet af en kvoteordning, blandingsforpligtelser eller andre ordninger med tilsvarende virkning. Punkt 114 i miljø- og energiretningslinjerne er derfor opfyldt.

5.3.2.2.3.2. Hensigtsmæssighed

(142) I henhold til punkt 40 i miljø- og energiretningslinjerne skal den foreslåede foranstaltning være et redskab, der egner sig til at opfylde det pågældende politiske mål. I henhold til punkt 116 i miljø- og energiretningslinjerne antager Kommissionen, at den støtte, som medlemsstaterne yder for at nå deres klima- og bæredygtighedsmål, er hensigtsmæssig, og at dens konkurrencefordrejende virkninger er begrænsede, forudsat at alle øvrige foreneligheds-betingelser er opfyldt.

(143) Kommissionen bemærker, at afgiftsfritagelser tilskynder til forbrug af bæredygtig biogas og biopropan og dermed fremmer produktionen heraf. Formålet med ordningerne er at bidrage til at nå de nationale mål og EU-mål, der er nævnt i betragtning 28.

(144) Kommissionen mener, at støtte i form af afgiftslempelser i princippet er et egnet instrument til at tilskynde til forbrug af vedvarende energi, forudsat at alle øvrige forenelighedsbetingelser er opfyldt.

5.3.2.2.3.3. Proportionalitet (herunder kumulering)

5.3.2.2.3.3.1. Proportionalitet

(145) I henhold til punkt 131 i miljø- og energiretningslinjerne skal driftsstøtte til anden energi end elektricitet fra andre vedvarende energikilder opfylde følgende kumulative betingelser:

(a) Støtten pr. energienhed må ikke overstige forskellen mellem de samlede normaliserede omkostninger til energiproduktion (»levelised costs of producing energy« — LCOE) ved hjælp af den pågældende teknologi og markedsprisen på den pågældende energiform (ingen overkompensation).

(b) LCOE kan også omfatte normal kapitalforrentning. Investeringsstøtte skal fratrækkes det samlede investeringsbeløb ved beregningen af LCOE.

(c) Produktionsomkostningerne skal ajourføres regelmæssigt og mindst en gang om året.

(d) Der ydes kun støtte, indtil anlægget er fuldt afskrevet i overensstemmelse med de almindelige regnskabsregler, for at undgå, at driftsstøtte baseret på LCOE overstiger afskrivningen af investeringen.

(146) Med hensyn til betingelsen i punkt 131, litra c), i miljø- og energiretningslinjerne bemærker Kommissionen, at ordningerne overvåges løbende af de svenske myndigheder. Sverige har bekræftet, at Sverige fortsat vil overvåge markedet for motorbrændstof og brændsel til opvarmning, og at der regelmæssigt vil blive udarbejdet overvågningsrapporter, som vil blive sendt til Kommissionen. Disse rapporter vil indeholde opdaterede omkostningsberegninger for biogas (og beregninger for biopropan, hvis et sådant marked udvikler sig). Sverige har også givet tilsagn om, at støtteniveauerne, hvis omkostningerne udvikler sig, således at der bliver risiko for overkompensation, vil blive tilpasset i overensstemmelse hermed. Kommissionen mener derfor, at betingelsen i punkt 131, litra c), i miljø- og energiretningslinjerne er opfyldt.

(147) Som nævnt i betragtning 41 har Sverige bekræftet, at der ikke vil blive ydet støtte, når anlæggene er blevet fuldt afskrevet i overensstemmelse med de almindelige regnskabsregler. Kommissionen mener derfor, at betingelsen i punkt 131, litra d), i miljø- og energiretningslinjerne er opfyldt.

(148) Med hensyn til betingelsen i punkt 131, litra a), i miljø- og energiretningslinjerne har Sverige forklaret, at overvågningsrapporterne for 2018 og 2019 viser, at der ikke er sket overkompensation for biogas, og ifølge prognoserne vil dette heller ikke være tilfældet i fremtiden. Resultaterne af de overvågningsrapporter, der er udarbejdet af den svenske energimyndighed, og som er angivet i tabel 1, 2 og 3, viser, at der stadig er en prisforskel mellem naturgas og biogas til skade for biogas, uanset den indrømmede afgiftsfritagelse.

(149) Med hensyn til punkt 131, litra b), i miljø- og energiretningslinjerne anførte de svenske myndigheder, at forrentningen for biogas i 2019 var på ca. 10 %, hvilket blev anset for at være en rimelig forrentning for industrien. Sverige forpligtede sig til årligt at overvåge investeringsafkastet og om nødvendigt tilpasse støtteniveauet.

(150) Kommissionen konkluderer derfor, at kravet i punkt 131 i miljø- og energiretningslinjerne er opfyldt.

5.3.2.2.3.3.2. Kumulering

(151) Ifølge afsnit 3.2.5.2 i miljø- og energiretningslinjerne kan støtte bevilges samtidig under flere støtteordninger eller kumuleres med ad hoc-støtte, forudsat at den samlede statsstøtte til en aktivitet eller et projekt ikke overstiger de støttelofter, der er fastlagt i disse retningslinjer.

(152) Kommissionen bemærker, at det ikke er udelukket, at en producent kan modtage produktionsstøtte, og at dennes produktion derefter kan fritages for energi- og CO_2-afgifter i Sverige, i det omfang den opfylder betingelserne for støtteberettigelse i afsnit 2.2.

(153) Kommissionen bemærker, at en sådan støtte ydes i forskellige led i forsyningskæden og har forskellige direkte støttemodtagere. Produktionsstøtte er relevant i den første fase (produktion), og de svenske afgiftsfritagelsesordninger er relevante i den sidste fase (forbrug). Formålet med produktionsstøtten er at tilskynde til investeringer i biogasproduktion ved at give producenterne større eller mere stabile indtægter, end markedet normalt ville give. Formålet med en forbrugsordning er at reducere prisen på biogas for slutbrugerne, så de vælger at købe biogas frem for naturgas.

(154) Som fastslået af Retten ([53]) har afgiftsfritagelserne i Sverige ingen indvirkning på produktionsomkostningerne. De kan resultere i en stigning i efterspørgslen, hvilket igen kan resultere i øgede indtægter til producenten. Som Retten også fastslog ([54]), ville biogas, hvortil der blev ydet produktionsstøtte, samtidig gøre det muligt for producenten at sælge biogas til en pris, der kan konkurrere med prisen på naturgas.

5.3.2.2.3.3.2.1. Kumulering med produktionsstøtte på nationalt plan

(155) Som det fremgår af afsnit 2.5, forklarede de svenske myndigheder, at det er muligt at kumulere afgiftsfritagelserne og foranstaltningerne vedrørende investerings- eller driftsstøtte til biogas-/biopropanproducenter. De forklarede også, at støttebeløb, der måtte være ydet til producenter af biogas/biopropan i Sverige, vil blive medtaget i de indberettede omkostninger og dermed blive taget i betragtning i den svenske energimyndigheds overvågning af kompensationen.

(156) Med hensyn til bemærkningerne fra Landwärme om kumulering med svenske produktionsstøtteordninger (jf. betragtning 93) og i lyset af svarene fra Sverige (jf. betragtning 107) har Kommissionen ikke identificeret relevante spørgsmål vedrørende kumulering af skatteordningerne og andre svenske produktionsstøtteordninger. Kommissionen bemærker, at den potentielle produktionsstøtte for det første indgår i den overkompensationsvurdering, der foretages i forbindelse med skatteordningerne (jf. betragtning 65 og 66), og at Sverige derudover sikrer, at kumuleringskravene i den generelle gruppefritagelsesforordning overholdes, når der ydes produktionsstøtte i henhold til den generelle gruppefritagelsesforordning (jf. betragtning 107).

(157) På dette grundlag konkluderer Kommissionen, at ordningerne er i overensstemmelse med afsnit 3.2.5.2 i miljø- og energiretningslinjerne i tilfælde af kumulering med denne produktionsstøtte på nationalt plan ([55]).

5.3.2.2.3.3.2.2. Kumulering med produktionsstøtte i visse medlemsstater

(158) Som forklaret i åbningsafgørelsen havde Kommissionen modtaget oplysninger fra Landwärme, der viste, at mængden af biogas fra Danmark var steget støt i Sverige mellem 2015 og 2019.

(159) Efter åbningsafgørelsen tyder bemærkningerne fra tredjeparter og fra Sverige på, at der har været en stigning i Sveriges import af biogas fra Danmark i årene forud for anmeldelsen af forlængelsen af ordningerne og efter vedtagelsen af 2020-afgørelserne.

(160) Landwärme fremlagde yderligere oplysninger herom (jf. betragtning 79). Landwärme fremførte, at biomethanproducenter, der kumulerede to tilskud, blev overkompenseret og anvendte denne overkompensation til at tvinge svenske biomethanproducenter og producenter fra andre medlemsstater ud af det svenske marked (jf. betragtning 80).

(161) Den svenske gassammenslutning og Sverige mener, at selv om tilskuddene i Danmark kan have haft en indvirkning på importen til det svenske marked, er der andre faktorer, som kan have haft en indvirkning (jf. betragtning 78 og 96).

(162) På dette grundlag finder Kommissionen, at det ikke kan udelukkes, at den støtte, der er ydet i Danmark, kan have haft en indvirkning på stigningen i importen af biogas fra Danmark til Sverige. Kommissionen mener imidlertid også, at det på grundlag af den fremlagte dokumentation ikke er muligt at udlede af denne udvikling, at der er en årsagssammenhæng med overkompensation. Denne udvikling kan ganske enkelt skyldes, at der er blevet etableret flere biogasproduktionsanlæg i Danmark, hvilket er formålet med produktionsstøtten i Danmark, hvorved udbuddet er blevet øget.

([53]) EU:T:2022:853, præmis 25.
([54]) EU:T:2022:853, præmis 25.
([55]) EU:T:2022:853, præmis 89-91 og 108.

(163) Kommissionen noterer sig endvidere, at Landwärmes ræsonnement er baseret på oprindelsesgarantier (som gør det muligt at spore oprindelsen). Grænseoverskridende handel med biomethan er som hovedregel baseret på certifikater. Når biogas er indført i gasnettet, kan den ikke skelnes fra naturgas. Oprindelsesgarantier, der udstedes med henblik på direktivet om vedvarende energi (RED II), har som eneste funktion at godtgøre over for en slutkunde, at en given andel eller mængde energi er produceret fra vedvarende energikilder. Oprindelsesgarantier kan handles. Oprindelsesgarantier har en markedsværdi, der bør tages i betragtning i forbindelse med de relevante støtteordninger ([56]).

(164) Det relevante spørgsmål er derfor ikke, om oprindelsesgarantierne handles, men om de (samt andre indtægtskilder) er omfattet af overkompensationsvurderingen.

(165) Kommissionen bemærker, at både Sverige og Danmark foretager overkompensationsvurderinger. Kommissionen vil indlede sin vurdering med den danske overkompensationsvurdering.

(166) Som bekræftet af de danske myndigheder (jf. betragtning 82) foretager Danmark en årlig vurdering af forekomsten af overkompensation i forbindelse med støtteordning SA.35485 ([57]). Beregningen er baseret på støttemodtagernes årsregnskaber og omfatter alle omkostninger og indtægter, herunder bl.a. indtægter fra salg af gas og oprindelsesgarantier, samt den danske støtte. Danmark foretager vurderingen for en rullende treårsperiode. Hvis det viser sig, at støttemodtagerne under den danske støtteordning for biomethan er blevet overkompenseret i den foregående treårsperiode, revideres og tilpasses støtteniveauet af de nationale myndigheder. Det var det, der skete efter 2023-vurderingen som forklaret af Danmark. De danske myndigheder tilføjede, at der i denne metode tages hensyn til virkningerne af de svenske ordninger, da den øgede efterspørgsel efter biogas vil blive afspejlet i en øget indkomst i årsregnskaberne.

(167) Kommissionen finder, at den vurdering, som Danmark har foretaget, er velgennemtænkt og således sikrer, at der ikke forekommer overkompensation i den danske ordning (og at der kan træffes passende korrigerende foranstaltninger i tilfælde af overkompensation). I 2020-2022 gennemførte Kommissionen selv en overvågning af støtteordning SA.35485 og undersøgte nøje den overkompensationsvurdering, som Danmark havde foretaget. Kommissionen kan derfor bekræfte de danske argumenter.

(168) Kommissionen bemærker, at der i den danske overkompensationsvurdering tages hensyn til alle indtægter, herunder de potentielle indtægter fra salget af oprindelsesgarantier samt eventuelle virkninger af støtte ydet i andre medlemsstater for de danske producenters indtægter. Kommissionen havde allerede i åbningsafgørelsen påpeget, at der i den danske beregning tages hensyn til alle indtægter, navnlig indtægter fra salg af gas og oprindelsesgarantier (jf. betragtning 95 i åbningsafgørelsen), i modsætning til hvad Landwärme påstår. Som svar på åbningsafgørelsen fremlagde hverken Landwärme eller nogen anden interesseret part dokumentation for, at dette var faktuelt forkert.

(169) Med hensyn til de pågældende svenske skatteordninger forklarede den svenske gassammenslutning og Sverige, at omkostningerne ved produktion af biogas i Sverige, herunder eventuel støtte til producenter, er angivet i overvågningsrapporterne. Med hensyn til importeret biogas er beregningerne baseret på importpriserne, som afspejler de støttebeløb, der ydes til en producent i en anden medlemsstat, samt prisen på oprindelsesgarantier. Sverige forklarede, at Sverige ikke kan tage produktionsomkostningerne for importeret biogas i betragtning, da hverken Sverige eller importørerne havde adgang til oplysninger om produktionsomkostninger eller støtte ydet til producenter i andre lande (jf. betragtning 83 og 98).

(170) Kommissionen bemærker, at den svenske vurdering er baseret på den pris, som brændstofleverandøren skal betale, fordi afgiften opkræves i dette led. Den svenske vurdering er udformet således, at gennemsnitsprisen på biogas stadig er højere end gennemsnitsprisen på naturgas på det svenske marked, selv med afgiftsfritagelsen. Når biogassen importeres, svarer dens pris på det svenske marked til importprisen (f.eks. den pris, der betales til den danske producent (og som indgår i den danske vurdering), og importørens omkostninger (f.eks. transportomkostninger)).

([56]) Jf. artikel 19 i direktivet om vedvarende energi (RED II): »Medlemsstaterne sikrer, at når en producent modtager finansiel støtte fra en støtteordning, tages oprindelsesgarantiens markedsværdi for samme produktion i betragtning på passende vis i den relevante støtteordning.«

([57]) Kommissionens afgørelse af 14. november 2013 i sag SA.35485 (2012/N) — Danmark — Støtte til al biogasanvendelse — A (EUT C 292 af 4.9.2015, s. 3).

(171) Landwärme mener, at den beregningsmetode, som Kommissionen anvendte i sin forenelighedsvurdering af støtteordninger for biomethan, herunder de svenske ordninger, indebærer en risiko for overkompensation ved ikke at tage hensyn til indtægter fra salg af oprindelsesgarantier og støtte ydet i andre medlemsstater (jf. betragtning 85).

(172) European Renewable Energies Federation (EREF), Eurogas og GreenGasAdvisors gav også udtryk for generelle betænkeligheder med hensyn til risikoen for overkompensation som følge af den potentielle kumulering af støtte under flere ordninger i tilfælde af grænseoverskridende handel (jf. betragtning 88 og 89).

(173) Kommissionen finder, at risikoen for overkompensation i den foreliggende sag håndteres på passende vis ved at kombinere de svenske og de danske overkompensationsvurderinger. De danske og svenske mekanismer supplerer hinanden og gør det muligt at sikre, at der ikke sker overkompensation, ved vurderingen af den svenske foranstaltnings forenelighed.

(174) Den danske vurdering håndterer allerede overkompensation af danske biomethanproducenter på passende vis ved at medtage indtægter fra oprindelsesgarantier og eventuelle indtægter fra grænseoverskridende handel. På svensk side tages der i vurderingen på tilfredsstillende vis hensyn til grænseoverskridende handel og potentiel produktionsstøtte modtaget i andre medlemsstater, da vurderingen ikke udelukkende er baseret på indenlandsk produktion, men også omfatter importeret biogas. Desuden tages der hensyn til støtte ydet i andre lande, da den vil påvirke prisen på biogas, der importeres til Sverige (som der tages hensyn til i den svenske vurdering).

(175) Med hensyn til den beregning, som Landwärme har fremlagt for at påvise overkompensationen af danske producenter (jf. betragtning 86), bemærker Kommissionen, at beregningen er baseret på antagelser og på en misforståelse af den overkompensationsvurdering, som Danmark foretager. Landwärme antog, at den danske produktionsstøtte er forskellen mellem produktionsomkostningerne for biogas og prisen på naturgas, og tilføjede derefter den svenske afgiftslempelse (forudsat at hele lempelsen blev videregivet til de danske producenter) samt prisen på oprindelsesgarantierne. Den vurdering, som Danmark har foretaget, er derimod baseret på faktiske finansielle data fra danske producenter med *alle* indtægter og omkostninger som allerede beskrevet i betragtning 95 i åbningsafgørelsen. Dette indebærer, at potentielle ekstraindtægter for danske producenter som følge af den svenske afgiftslempelse ([58]) og fra salg af oprindelsesgarantier indgår i overkompensationsvurderingen og således trækkes fra den danske produktionsstøtte. Kommissionen kan derfor ikke konkludere, at den har modtaget dokumentation for overkompensation som følge af de svenske ordninger til producenter i tilfælde, hvor der er ydet produktionsstøtte af en anden medlemsstat (jf. betragtning 231 i åbningsafgørelsen). Den beregning, som Landwärme har fremlagt, ændrer ikke ved ovenstående konklusioner om, at der er taget tilstrækkeligt hensyn til overkompensation i Danmark.

(176) I deres bemærkninger foreslog nogle tredjeparter, herunder Landwärme, at Sverige udelukker importeret biomethan, som er blevet subsidieret i oprindelseslandet, fra ordningerne (jf. betragtning 87). Som svar på dette forslag anførte Sverige, at statsstøttereglerne ikke forbyder kumulering af støtte, og at der i dette forslag ikke tages hensyn til, om kumuleringen af støtte rent faktisk fører til overkompensation (jf. betragtning 101). Sverige bemærkede endvidere, at der ikke er nogen EU-harmoniseret præference for, hvordan biogas skal støttes: Ved at fastslå, at produktionsstøtte i en medlemsstat gør det umuligt at opnå afgiftsfritagelse i en anden medlemsstat, ville Kommissionen vælge en foretrukken støtteform for alle medlemsstater, dvs. produktionsstøtte (jf. betragtning 105). I overensstemmelse med punkt 56 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi bemærker Kommissionen, at støtte i forbindelse med de samme støtteberettigede omkostninger kan kumuleres, hvis det samlede støttebeløb til et projekt eller en aktivitet ikke fører til overkompensation. Kommissionen henviser også til punkt 93 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi, hvori det hedder, at der i betragtning af dekarboniseringens omfang og hastende karakter kan anvendes en række forskellige instrumenter, herunder direkte tilskud. I den foreliggende sag betragter Kommissionen dette forslag fra Landwärme som et forslag til håndtering af overkompensation. Kommissionen skal derfor kun vurdere dette som et relevant punkt, hvis den havde fundet dokumentation for overkompensation. Det samme gælder, uanset om der anvendes forskellige afgiftssatser eller ej (jf. betragtning 91, 92 og 103-106).

([58]) Som nævnt i fodnote 49 antager Landwärme blot, at de danske producenter vil modtage den fulde værdi af den afgiftslempelse, der indrømmes de endelige forbrugere i Sverige.

5.3.2.2.3.3.2.3. Konklusion vedrørende kumulering

(177) På grundlag af ovenstående konkluderer Kommissionen, at ordningerne er i overensstemmelse med afsnit 3.2.5.2 i miljø- og energiretningslinjerne.

5.3.2.2.3.3.3. Konklusion om proportionalitet (herunder kumulering)

(178) I lyset af konklusionerne i betragtning 157 og 177 konkluderer Kommissionen, at ordningerne står i et rimeligt forhold til formålet.

5.3.2.2.4. Afvejning af støttens positive virkninger med de negative virkninger for det indre marked

(179) Foranstaltningens negative virkninger på konkurrencen og samhandelen skal være tilstrækkeligt begrænsede, således at foranstaltningens samlede virkning er positiv. Domstolen har præciseret, at Kommissionen ved vurderingen af, om en foranstaltning ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, skal foretage en afvejning af den påtænkte støttes positive virkninger for udviklingen af den erhvervsgren, som den tilsigter at støtte, og de negative virkninger, som denne støtte kan have på det indre marked ([59]).

(180) På den positive side bemærker Kommissionen, at foranstaltningen støtter forbruget af bæredygtig biogas og biopropan og dermed fremmer udviklingen af produktionen af bæredygtig biogas og biopropan. Desuden bør støtten have positive indirekte virkninger i form af miljøgevinster.

(181) I denne forbindelse bemærker Kommissionen, at fremme af udviklingen af vedvarende energi er et af målene for Unionens politik på energiområdet i henhold til artikel 194 i TEUF. Det anerkendes desuden i punkt 30 i miljø- og energiretningslinjerne, at der kan opnås et højere miljøbeskyttelsesniveau gennem overgang til en lavemissionsøkonomi med en væsentlig andel af variabel energi fra vedvarende energikilder.

(182) Som forklaret i betragtning 30 er omkostningerne ved produktion af biogas for høje til, at disse brændstoffer kan konkurrere med tilsvarende fossile brændstoffer uden støtte.

(183) På den negative side bemærker Kommissionen, at ordningerne giver producenter af bæredygtig biogas og biopropan en indirekte fordel, som andre brændstofproducenter ikke har.

(184) I punkt 116 i miljø- og energiretningslinjerne opstilles der en formodning om, at støtte til energi fra vedvarende energikilder har begrænsede konkurrencefordrejende virkninger, forudsat at alle øvrige forenelighedsbetingelser er opfyldt.

(185) På dette grundlag konkluderer Kommissionen, at der ikke er tale om uforholdsmæssigt negativ påvirkning af konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne.

5.3.2.3. Gennemsigtighed

(186) I henhold til afsnit 3.2.7 i miljø- og energiretningslinjerne skal medlemsstaterne offentliggøre visse oplysninger om støttemodtagerne. Sverige vil fortsat overholde disse bestemmelser og offentliggøre de relevante oplysninger på et websted (jf. betragtning 68).

5.3.2.4. Kriseramte virksomheder eller virksomheder, der ikke har efterkommet et krav om tilbagebetaling af støtte

(187) Som det fremgår af betragtning 69, vil de svenske myndigheder fortsat sikre, at der ikke ydes støtte til kriseramte virksomheder eller virksomheder, der ikke har efterkommet et krav om tilbagebetaling af støtte, som Kommissionen ved en tidligere afgørelse har fundet ulovlig og uforenelig med det indre marked, i overensstemmelse med punkt 16 og 17 i miljø- og energiretningslinjerne.

([59]) Dom af 22. september 2020, Østrig mod Kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, præmis 101.

5.3.2.5. Konklusion om støttens forenelighed

(188) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at støtten fremmer udviklingen af en erhvervsgren, og at den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Kommissionen finder derfor, at støtten er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF og de relevante bestemmelser i miljø- og energiretningslinjerne.

5.3.3. *Vurdering i henhold til retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi*

(189) Efter vedtagelsen af retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi har Kommissionen vurderet ordningernes forenelighed på grundlag af disse retningslinjer for perioden fra den 27. januar 2022. De støttede aktiviteter falder ind under kategorien støtte til reduktion og fjernelse af drivhusgasemissioner, herunder gennem støtte til vedvarende energi og energieffektivitet (jf. punkt 16, litra a), i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi).

(190) Kommissionen har vurderet ordningerne i henhold til de generelle forenelighedsbestemmelser i afsnit 3 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi samt de specifikke forenelighedskriterier for støtte til reduktion og fjernelse af drivhusgasemissioner, herunder gennem støtte til vedvarende energi og energieffektivitet i afsnit 4.1 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

5.3.3.1. Positiv betingelse: Støtten skal fremme udviklingen af en økonomisk aktivitet

5.3.3.1.1. Afgrænsning af den økonomiske aktivitet, der fremmes af foranstaltningen, dens positive virkninger for samfundet som helhed og, hvor det er relevant, dens relevans for specifikke EU-politikker

(191) I overensstemmelse med punkt 23-25 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi skal medlemsstaterne afgrænse de økonomiske aktiviteter, der vil blive fremmet som følge af støtten, og beskrive, om og hvordan støtten vil bidrage til at nå målene for Unionens politikker og mål.

(192) Kommissionen bemærker, at ordningerne via afgiftsfritagelser støtter forbruget af biogas og biopropan, der anvendes som motorbrændstof eller brændsel til opvarmning, og dermed indirekte også produktionen af biogas og biopropan, og således bidrager til udviklingen af denne økonomiske aktivitet (jf. betragtning 35). Som forklaret i betragtning 28 mener Sverige, at ordningerne ved at fremme anvendelsen af bæredygtige vedvarende brændstoffer bidrager til at opfylde de nævnte EU-mål og nationale mål.

(193) I overensstemmelse med punkt 80 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi har Sverige bekræftet, at de støttede brændstoffer vil opfylde bæredygtigheds- og drivhusgasemissionsbesparelseskriterierne i direktivet om vedvarende energi (RED II) og gennemførelsesretsakter eller delegerede retsakter hertil (jf. betragtning 25).

(194) Kommissionen finder derfor, at ordningerne opfylder kravene i afsnit 3.1 og punkt 80 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

5.3.3.1.2. Tilskyndelsesvirkning

(195) Statsstøtte kan kun anses for at fremme en økonomisk aktivitet, hvis den har en tilskyndelsesvirkning. Der er tale om tilskyndelsesvirkning, når støtten tilskynder støttemodtageren til at ændre adfærd og udvikle en økonomisk aktivitet i overensstemmelse med støttens formål, og hvis dette ikke ville være sket uden støtten ([60]).

(196) Med henblik på at påvise en tilskyndelsesvirkning, kræves det i punkt 28 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi, at det faktiske scenario og det sandsynlige kontrafaktiske scenario afdækkes, hvis der ikke ydes støtte. I henhold til punkt 28 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi skal tilskyndelsesvirkningen desuden påvises på grundlag af den kvantificering, der er omhandlet i afsnit 3.2.1.3 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi. I afsnit 3.2.1.3 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi henvises til de nettomeromkostninger (»finansieringskløften«), der er nødvendige for at opfylde støtteforanstaltningens mål, sammenlignet med det kontrafaktiske scenario uden støtte. I punkt 54 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi forklares det, at det under visse omstændigheder kan være vanskeligt fuldt ud at afgrænse fordele og omkostninger for støttemodtageren og dermed at kvantificere nettonutidsværdien i de faktiske og kontrafaktiske scenarier. Der kan anvendes alternative fremgangsmåder i disse tilfælde som beskrevet i kapitel 4 for specifikke former for støtte. I denne forbindelse hedder det i punkt 110 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi, at hvis en afgift eller en skattelignende afgiftsnedsættelse reducerer de løbende driftsomkostninger, må støttebeløbet ikke overstige forskellen mellem omkostningerne ved det miljøvenlige projekt eller den miljøvenlige aktivitet og det mindre miljøvenlige kontrafaktiske scenario.

([60]) Jf. i denne forbindelse afsnit 3.1.2 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi og dom af 22. september 2020, Østrig mod Kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, præmis 20 og 24.

(197) Kommissionen bemærker, at det faktiske scenario i ordningerne er forbruget af bæredygtig biogas eller biopropan, og det kontrafaktiske scenario er forbruget af det tilsvarende fossile brændstof.

(198) I denne forbindelse finder Kommissionen, at den relevante kvantificering for ordningerne i overensstemmelse med punkt 110 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi består i forskellen mellem omkostningerne ved den miljøvenlige aktivitet og det mindre miljøvenlige kontrafaktiske scenario, dvs. omkostningerne ved biogas (eller biopropan) og omkostningerne ved det tilsvarende fossile brændstof.

(199) Som det fremgår af tabel 1, 2 og 3, er omkostningerne ved bæredygtig biogas anvendt som motorbrændstof eller brændsel til opvarmning højere end omkostningerne ved naturgas. Støtten bidrager til at reducere disse ekstraomkostninger. Kommissionen mener derfor, at afgiftsfritagelserne vil tilskynde til anvendelse af bæredygtig biogas (og biopropan ([61])) og som følge heraf også indirekte vil tilskynde til produktion af disse typer vedvarende brændstoffer.

(200) På dette grundlag finder Kommissionen, at kravene i punkt 26-28 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi er opfyldt.

(201) I henhold til punkt 29 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi har støtten normalt ingen tilskyndelsesvirkning, hvis arbejdet på projektet blev påbegyndt inden støtteansøgningen. I punkt 31 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi fastsættes det imidlertid, at støtte i visse undtagelsestilfælde kan have en tilskyndelsesvirkning, selv for projekter, der er påbegyndt inden støtteansøgningen. Støtte anses navnlig for at have en tilskyndelsesvirkning, hvis støtten ydes automatisk efter objektive og ikkediskriminerende kriterier, og uden at medlemsstaten skal tage yderligere stilling dertil, og hvis foranstaltningen er vedtaget og trådt i kraft, før arbejdet med projekt eller den aktivitet, hvortil der ydes støtte, påbegyndes, undtagen hvis det drejer sig om efterfølgerordninger på skatteområdet, når aktiviteten allerede var omfattet af de foregående ordninger med skattefordele.

(202) Som anført i betragtning 40 ydes støtten automatisk efter objektive og ikkediskriminerende kriterier, og uden at medlemsstaten skal tage yderligere stilling dertil. Desuden er ordningerne efterfølgerordninger til eksisterende skatteordninger, og aktiviteten var således allerede omfattet af de tidligere ordninger. Kravene i punkt 31 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi er derfor opfyldt.

(203) Kommissionen konkluderer derfor, at støtten under ordningerne har en tilskyndelsesvirkning.

5.3.3.1.3. Ingen overtrædelse af relevante EU-retlige bestemmelser

(204) Statsstøtte kan ikke erklæres forenelig med det indre marked, hvis den støttede aktivitet, støtteforanstaltningen eller de betingelser, der er knyttet dertil, indebærer en overtrædelse af den relevante EU-lovgivning ([62]).

(205) I den foreliggende sag har Kommissionen navnlig vurderet, om ordningerne er i strid med den relevante EU-lovgivning i energisektoren. Kommissionen bemærker, at støtte under ordningerne til støtte for de relevante produkter vil blive ydet i overensstemmelse med bæredygtigheds- og drivhusgasemissionsbesparelseskriterierne i direktivet om vedvarende energi (RED II) (jf. betragtning 25).

(206) Da foranstaltningen vedrører punktafgiftslempelser og -fritagelser for energiprodukter, skal Kommissionen også vurdere, om den er i overensstemmelse med energibeskatningsdirektivet.

([61]) For biopropan forpligtede Sverige sig til at fremlægge overvågningsrapporter og tilpasse støtteniveauet for at undgå overkompensation.

([62]) Punkt 33 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi og dom af 22. september 2020, Østrig mod Kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, præmis 44.

(207) Artikel 16, stk. 1, i energibeskatningsdirektivet giver medlemsstaterne mulighed for at anvende en fritagelse eller en reduceret afgiftssats for biobrændstoffer. Artikel 16, stk. 2, begrænser afgiftsfritagelsen eller -lempelsen til den andel af produktet, der rent faktisk består af biomasse, hvilket er tilfældet under ordningen (jf. betragtning 27).

(208) Desuden er foranstaltningen også i overensstemmelse med artikel 16, stk. 3, i energibeskatningsdirektivet, hvori det hedder, at de afgiftsfritagelser eller -lempelser, medlemsstaterne anvender, tilpasses efter udviklingen i råvarepriserne, så disse lempelser ikke fører til en overkompensation for de meromkostninger, der er forbundet med produktionen af produkterne. Kommissionen bemærker, at Sverige årligt overvåger priserne på de relevante produkter og om nødvendigt tilpasser støtteniveauerne for at undgå risikoen for overkompensation i fremtiden (jf. betragtning 43).

(209) Med hensyn til bemærkningerne fra tredjeparter om opgørelsesmetoden for VE-mål (jf. betragtning 90) mener Kommissionen ikke, at sådanne metodologiske spørgsmål påvirker støtteforanstaltningens mål, nemlig fremme af biogas eller biopropan, eller vedrører de nærmere bestemmelser for en støtteforanstaltning, der er uløseligt forbundet med støttens formål i en sådan grad, at det ikke ville være muligt at vurdere dem isoleret. Kommissionen vurderer derfor ikke dette punkt i forbindelse med denne statsstøtteafgørelse.

(210) I lyset af ovenstående ser Kommissionen ingen tegn på, at hverken ordningerne eller de betingelser, der er knyttet til dem, uundgåeligt indebærer en overtrædelse af den relevante EU-lovgivning. Kommissionen konkluderer derfor, at kravene i punkt 33 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi er opfyldt.

5.3.3.1.4. Konklusion

(211) Kommissionen konkluderer, at ordningerne opfylder den første (positive) betingelse i forenelighedsvurderingen, nemlig at støtten fremmer udviklingen af en økonomisk aktivitet i henhold til kravene i afsnit 3.1 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

5.3.3.2. Negativ betingelse: Støtten påvirker ikke uretmæssigt samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse

5.3.3.2.1. Støttens nødvendighed

(212) I henhold til punkt 89 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi skal medlemsstaten identificere de politiske foranstaltninger, der allerede er truffet for at reducere drivhusgasemissionerne. For at påvise støttens nødvendighed anføres det i punkt 38 og 90 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi, at medlemsstaten skal påvise, at projektet ikke ville blive gennemført uden støtten, under hensyntagen til den kontrafaktiske situation samt de relevante omkostninger og indtægter, herunder dem, der er knyttet til de foranstaltninger, der er identificeret i punkt 89 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi. For at sikre, at støtten fortsat er nødvendig for hver kategori af støttemodtagere, skal medlemsstaterne ajourføre deres analyse af de relevante omkostninger og indtægter mindst hvert tredje år for ordninger, der løber over mere end tre år, jf. punkt 92 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

(213) Sverige har bekræftet, at biogas og biopropan, der støttes under ordningerne, ikke er omfattet af en kvoteordning, blandingsforpligtelser eller andre ordninger med tilsvarende virkning (jf. betragtning 16).

(214) Uden statslig indgriben ville biogas og biopropan være underlagt de samme afgiftssatser som deres fossile modparter, henholdsvis naturgas og LPG. Som det fremgår af tabel 1-3, ville biogas og biopropan, der anvendes som motorbrændstof eller brændsel til opvarmning, uden statslig indgriben være dyrere end tilsvarende fossile brændstoffer. Kommissionen mener derfor ikke, at de vil blive solgt i det omfang, det er nødvendigt for at bidrage til de miljømål, der er formålet med ordningerne.

(215) Sverige har bekræftet, at Sverige i den periode, hvor ordningerne forlænges, hvert år vil ajourføre sin omkostningsanalyse og sende en årlig overvågningsrapport til Kommissionen med ajourførte omkostningsberegninger. I overensstemmelse med sine tidligere tilsagn har Sverige bekræftet, at støtteniveauerne i tilfælde af overkompensation vil blive tilpasset for at undgå overkompensation i fremtiden (jf. betragtning 43).

(216) På dette grundlag konkluderer Kommissionen, at støtten er nødvendig.

5.3.3.2.2. Hensigtsmæssighed

(217) I henhold til punkt 93 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi antager Kommissionen, at støtten er en passende foranstaltning til at nå dekarboniseringsmålene, forudsat at alle andre forenelighedsbetingelser er opfyldt. Det fastsættes endvidere, at der i betragtning af dekarboniseringens omfang og hastende karakter kan anvendes en række forskellige instrumenter.

(218) Kommissionen bemærker, at afgiftsfritagelser tilskynder til forbrug af bæredygtig biogas og biopropan og dermed fremmer produktionen heraf.

(219) Kommissionen mener, at støtte i form af afgiftslempelser i princippet er et egnet instrument til at tilskynde til forbrug af vedvarende energi, forudsat at alle øvrige forenelighedsbetingelser er opfyldt.

5.3.3.2.3. Støtteberettigelse

(220) Det anføres i punkt 95 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi, at dekarboniseringsforanstaltninger rettet mod specifikke aktiviteter, som konkurrerer med andre ikkesubsidierede aktiviteter, kan forventes at føre til større konkurrencefordrejning sammenlignet med foranstaltninger, der er åbne for alle konkurrerende aktiviteter. Medlemsstaterne bør derfor begrunde foranstaltninger, der ikke omfatter alle konkurrerende teknologier og projekter. Medlemsstaterne skal desuden løbende revidere støtteberettigelsesreglerne og andre dertil knyttede regler for at sikre, at begrundelserne for en mere begrænset støtteberettigelse fortsat gælder i hver enkelt ordnings levetid, jf. punkt 97 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

(221) Kommissionen bemærker, at ordningerne også gælder for biogas og biopropan, der ikke er baseret på fødevarer og anvendes som motorbrændstof eller brændsel til opvarmning og opfylder bæredygtigheds- og drivhusgasemissionsbesparelseskriterierne i direktivet om vedvarende energi (RED II) (jf. betragtning 25).

(222) Kommissionen bemærker også, at ordningerne omfatter alle teknologier, der i øjeblikket konkurrerer med hinanden (jf. betragtning 23).

(223) Som nævnt i betragtning 24 har de svenske myndigheder bekræftet, at de vil følge markedsudviklingen løbende og om nødvendigt revidere støtteberettigelsesreglerne og andre dertil knyttede regler for at sikre, at eventuelle begrænsninger af støtteberettigelsen stadig kan begrundes, når der udvikles nye teknologier eller tilgange, eller flere data bliver tilgængelige.

(224) Kommissionen finder derfor, at kravene i afsnit 4.1.3.3 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi om støtteberettigelse er opfyldt.

5.3.3.2.4. Proportionalitet (herunder kumulering)

5.3.3.2.4.1. Proportionalitet

(225) I henhold til punkt 47 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi anses statsstøtten for at være proportional, hvis støttebeløbet pr. støttemodtager er begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at gennemføre den støttede aktivitet eller det støttede projekt. I henhold til punkt 103 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi bør støtte til reduktion af drivhusgasemissioner generelt ydes gennem en udbudsprocedure. I punkt 109 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi anføres det imidlertid, at anvendelsen af en udbudsprocedure ikke er obligatorisk for støtteordninger rettet mod dekarbonisering i form af skattenedsættelser eller skattelignende afgifter. En sådan støtte skal i princippet ydes på samme måde til alle støtteberettigede virksomheder, der opererer inden for samme erhvervssektor, og som befinder sig i samme eller lignende faktiske situation med hensyn til støtteforanstaltningens mål. Den anmeldende medlemsstat skal indføre en årlig overvågningsmekanisme for at kontrollere, at støtten stadig er nødvendig. I punkt 109 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi præciseres det, at nedsættelser af skatter eller afgifter, der afspejler de væsentlige omkostninger ved levering af energi eller relaterede tjenesteydelser, er udelukket fra anvendelsesområdet for afsnit 4.1 retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

(226) I henhold til punkt 110 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi må støttebeløbet, hvis en afgift eller en skattelignende afgiftsnedsættelse reducerer de løbende driftsomkostninger, ikke overstige forskellen mellem omkostningerne ved det miljøvenlige projekt eller den miljøvenlige aktivitet og det mindre miljøvenlige kontrafaktiske scenario. Hvis det mere miljøvenlige projekt eller den mere miljøvenlige aktivitet kan resultere i potentielle omkostningsbesparelser eller yderligere indtægter, skal der tages hensyn hertil ved vurderingen af støttens proportionalitet.

(227) Sverige har bekræftet, at støtten, der er udformet som en generel afgiftsnedsættelse, er åben for alle virksomheder, der opfylder kriterierne for støtteberettigelse (jf. betragtning 40).

(228) Kommissionen bemærker, at ordningerne ikke omfatter nedsættelser af afgifter, der afspejler de væsentlige omkostninger ved levering af energi eller relaterede tjenesteydelser, men afgifter, der lægges oven i omkostningerne ved produktion eller køb af biogas/biopropan.

(229) Sverige forklarede, at afgiftsfritagelserne indrømmes for at kompensere for forskellen mellem de højere omkostninger ved bæredygtig biogas og biopropan, der ikke er baseret på fødevarer, og omkostningerne ved henholdsvis naturgas og LPG (jf. betragtning 42). Ordningen overvåges løbende af de svenske myndigheder. Sverige har forpligtet sig til at forelægge Kommissionen årlige overvågningsrapporter og om nødvendigt tilpasse støtteniveauerne for at undgå overkompensation i fremtiden (jf. betragtning 43). Overvågningsrapporterne er baseret på detaljerede oplysninger indsamlet af den svenske energimyndighed fra skatteyderne, både om indenlandsk produceret og importeret biogas (jf. betragtning 44).

(230) Som det fremgår af betragtning 47 og 54, forklarede de svenske myndigheder, at afgiftslempelserne ikke overstiger forskellen mellem omkostningerne ved bæredygtig biogas og biopropan og omkostningerne ved naturgas.

(231) Kommissionen bemærker, at alle de vigtigste omkostninger indgår i beregningen. Desuden indgår indtægter fra salg af biprodukter i beregningen. Sverige har imidlertid anført, at der ikke findes noget system med oprindelsesgarantier for biogas i Sverige (jf. tabel 1, 2 og 3).

(232) Endelig hedder det i punkt 111 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi, at medlemsstaterne ved udformningen af støtteordninger skal tage hensyn til de oplysninger om støtte, der allerede er modtaget fra dokumentationen for massebalancesystemet i henhold til artikel 30 i direktivet om vedvarende energi (RED II).

(233) Sverige har bekræftet, at Sverige opfylder kravene i artikel 30 i RED II og i øjeblikket arbejder på at indføre den EU-database, der er omhandlet i RED II og videreudviklet i RED III, i Sverige (jf. betragtning 67). Kommissionen bemærker, at dette system hverken var tilgængeligt, da Sverige udformede og anmeldte ordningerne, eller da Kommissionen foretog denne vurdering, og at det derfor ikke var muligt at tage hensyn til oplysninger fra dokumentationen for massebalancesystemet. Sverige har dog sagt, at når EU-databasen er fuldt operationel, og oplysningerne deri er omfattende, vil dette ikke kræve nogen ændringer af ordningernes udformning, da støtte til producenter af biogas og biopropan i udlandet allerede tages i betragtning i overvågningen gennem importpriser og dermed tages i betragtning ved vurderingen af overkompensation. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at kravene i punkt 111 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi ikke har nogen indvirkning på Kommissionens vurdering af ordningerne.

(234) Kommissionen konkluderer derfor, at kravene i afsnit 4.1.3.5 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi er opfyldt.

5.3.3.2.4.2. Kumulering

(235) I henhold til punkt 56 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi kan der sideløbende tildeles støtte efter flere støtteordninger, eller den kan kumuleres med ad hoc-støtte eller de minimis-støtte i forbindelse med de samme støtteberettigede omkostninger, hvis det samlede støttebeløb til et projekt eller en aktivitet ikke fører til overkompensation eller overstiger det maksimale støttebeløb, som er tilladt i disse retningslinjer. Hvis medlemsstaten tillader, at støtte under en foranstaltning kumuleres med støtte under andre foranstaltninger, skal den for hver foranstaltning angive den metode, der er anvendt til at sikre, at betingelserne i dette punkt overholdes.

(236) Da punktet om kumulering og vurderingen af potentiel overkompensation er fælles for begge retningslinjer, henviser Kommissionen her til sin vurdering i afsnit 5.3.2.2.3.3.2.

(237) Som i konklusionen i betragtning 177 konkluderer Kommissionen, at ordningerne er i overensstemmelse med afsnit 3.2.1.3.1 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

5.3.3.2.4.3. Konklusion om proportionalitet (herunder kumulering)

(238) I lyset af konklusionerne i betragtning 234 og 237 konkluderer Kommissionen, at ordningerne er forholdsmæssige.

5.3.3.3. Gennemsigtighed

(239) Kommissionen bemærker, at Sverige vil sikre, at gennemsigtighedskravene i punkt 58-61 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi overholdes. De relevante oplysninger om den anmeldte foranstaltning vil blive offentliggjort på det svenske websted om gennemsigtighed i statsstøtte (jf. betragtning 68).

5.3.3.4. Undgåelse af uforholdsmæssigt negativ påvirkning af konkurrencen og samhandelen

(240) I punkt 70 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi anføres det, at Kommissionen vil godkende foranstaltninger i henhold til disse retningslinjer for en periode på højst 10 år. Som anført i betragtning 58 vil ordningerne løbe i henhold til retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi i ni år, dvs. fra 2022 til 2030.

(241) I punkt 116 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi anføres det, at støtten ikke blot skal flytte emissionerne fra den ene sektor til den anden, men resultere i en samlet reduktion af drivhusgasemissionerne. I henhold til punkt 127-129 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi skal medlemsstaterne desuden forklare, hvordan de agter at undgå risikoen for, at støtten i sidste ende stimulerer eller forlænger forbruget af fossile brændstoffer og energi.

(242) Kommissionen bemærker, at det overordnede mål med ordningerne er at erstatte fossile brændstoffer med bæredygtige biomassebrændsler. Anvendelsen af bæredygtig biogas og biopropan i stedet for naturgas eller LGP vil resultere i en samlet reduktion af drivhusgasemissionerne.

(243) I henhold til punkt 121 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi bør støtte, der dækker omkostninger, som hovedsagelig er forbundet med drift snarere end investeringer, kun anvendes, hvis medlemsstaten påviser, at dette fører til mere miljøvenlige driftsbeslutninger. I henhold til punkt 122 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi skal medlemsstaterne, hvis støtten primært skal dække kortsigtede omkostninger, der kan være variable, bekræfte, at de produktionsomkostninger, som støtten er baseret på, vil blive overvåget, og støttebeløbet vil blive ajourført mindst én gang om året. Støtten skal have til formål at forhindre unødige fordrejninger af markedernes effektive funktion og bevare effektive driftsincitamenter og prissignaler, jf. punkt 123 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

(244) I den foreliggende sag har støtten til formål at sænke afgiftsniveauet for bæredygtig biogas og biopropan, således at de bliver et konkurrencedygtigt alternativ til tilsvarende fossile brændstoffer for den endelige forbruger (jf. betragtning 42). Formålet med støtten er derfor at få forbrugerne til at træffe en mere miljøvenlig beslutning. De svenske myndigheder har bekræftet, at de omkostninger, som støtten er baseret på, vil blive overvåget årligt, og at støtteniveauet om nødvendigt vil blive ajourført (jf. betragtning 43).

(245) Det anføres i punkt 130 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi, at Kommissionen derfor i princippet vil antage, at statsstøtte til biobrændstoffer, flydende biobrændsler, biogas og biomassebrændsler, der overstiger de lofter, som bestemmer deres berettigelse til beregning af det udvidede endelige energiforbrug fra vedvarende energikilder i den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med artikel 26 i direktivet om vedvarende energi (RED II), sandsynligvis ikke har positive virkninger, der opvejer foranstaltningens negative virkninger.

(246) Som anført i betragtning 20 ydes der ingen støtte til biomassebrændsler baseret på fødevare- og foderafgrøder under ordningerne.

(247) I henhold til punkt 132 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi bør medlemsstaterne for ordninger til fordel for et særligt begrænset antal støttemodtagere eller en etableret støttemodtager påvise, at den foreslåede foranstaltning ikke vil føre til konkurrencefordrejning, f.eks. gennem øget markedsstyrke.

(248) Da støtten ydes i form af en generel afgiftsfritagelse for bæredygtig biogas og biopropan, bemærker Kommissionen, at det er usandsynligt, at den vil være til fordel for et særligt begrænset antal støttemodtagere. Kommissionen bemærker, at 16 virksomheder, der har nydt godt af motorbrændstofordningen, i 2018 indsendte data til overvågningsrapporterne om biogas anvendt som motorbrændstof (jf. betragtning 47).

(249) Kommissionen konkluderer derfor, at de relevante krav i afsnit 4.1.4 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi er opfyldt.

5.3.3.5. Afvejning af støttens positive og negative virkninger

(250) I henhold til punkt 134 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi vil Kommissionen, forudsat at alle andre forenelighedsbetingelser er opfyldt, typisk finde, at balancen for dekarboniseringsforanstaltninger er positiv (dvs. fordrejninger på det indre marked opvejes af positive virkninger) i lyset af deres bidrag til at opfylde Unionens energi- og klimamål, så længe der ikke er klare tegn på manglende overholdelse af princippet om »ikke at gøre væsentlig skade«.

(251) Kommissionen bemærker, at ordningerne vil bidrage til opfyldelsen af Sveriges og EU's energi- og klimamål, og at de støttede biomassebrændsler vil opfylde bæredygtigheds- og drivhusgasemissionsbesparelseskriterierne i direktivet om vedvarende energi (RED II). Kommissionen finder ingen klare tegn på manglende overholdelse af princippet om »ikke at gøre væsentlig skade«.

(252) På grundlag af ovenstående konkluderer Kommissionen, at ordningernes positive virkninger opvejer de negative virkninger på det indre marked.

5.3.3.6. Kriseramte virksomheder og virksomheder, der ikke har efterkommet et krav om tilbagebetaling af støtte

(253) Som anført i betragtning 69 har Sverige bekræftet, at for at være støtteberettigede må de direkte støttemodtagere ikke have undladt at efterkomme et krav om tilbagebetaling af støtte, som Kommissionen ved en tidligere afgørelse har erklæret ulovlig og uforenelig med det indre marked, og de må ikke være kriseramte.

(254) På grundlag af ovenstående konkluderer Kommissionen, at ordningerne er i overensstemmelse med punkt 14 og 15 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

5.3.3.7. Konklusion om støttens forenelighed

(255) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at støtten fremmer udviklingen af en erhvervsgren, og at den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Kommissionen finder derfor, at støtten er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF og de relevante bestemmelser i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

6. **KONKLUSION**

(256) Kommissionen finder, at Sverige ulovligt har indført ordningerne i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Kommissionen finder imidlertid, at foranstaltningen er forenelig med det indre marked efter traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), i lyset af de relevante bestemmelser i miljø- og energiretningslinjerne og retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

De støtteordninger i form af afgiftsfritagelse for biogas og biopropan, der anvendes som motorbrændstof eller til varmeproduktion, som Sverige har gennemført i henhold til den svenske lov (1994:1776) om punktafgifter på energi, er forenelige med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Sverige.

Udfærdiget i Bruxelles, den 23. oktober 2024.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Ledende næstformand