2025/62

17.1.2025

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2025/62,

annettu 23 päivänä lokakuuta 2024,

Ruotsin toteuttamista tukiohjelmista SA.56908 (2023/C) (ex 2020/N) – Moottoripolttoaineen biokaasujärjestelmän voimassaolon jatkaminen ja muuttaminen Ruotsissa ja SA.56125 (2023/C) (ex 2020/N) – Järjestelmän SA.49893 (2018/N) voimassaolon jatkaminen ja muuttaminen – Muun kuin elintarvikepohjaisen biokaasun ja biopropaanin verovapautus lämmöntuotannossa

(tiedoksiannettu numerolla C(2024) 7313)

(Ainoastaan englanninkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon sopimuksen Euroopan talousalueesta ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainittujen määräysten mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ([1]) ja ottaa huomioon niiden huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Ilmoitusta edeltäneen yhteydenpidon jälkeen Ruotsi ilmoitti komissiolle 1 päivänä huhtikuuta 2020 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti moottoripolttoaineena käytettävän biokaasun verovapautusjärjestelmän, jäljempänä 'moottoripolttoainejärjestelmä', voimassaolon jatkamisesta ja muuttamisesta sekä lämmöntuotantoon käytettävien uusiutuvien polttoaineiden verovapautusjärjestelmän, jäljempänä 'lämmityspolttoainejärjestelmä', jatkamisesta ja muuttamisesta (edellä mainitut järjestelmät yhdessä jäljempänä 'järjestelmät').

(2) Komissio hyväksyi moottoripolttoainejärjestelmän ensimmäisen kerran vuonna 2003 ([2]). Tämän jälkeen järjestelmän voimassaoloa jatkettiin useita kertoja, ja komissio hyväksyi sen sisämarkkinoille soveltuvaksi tueksi. Viimeisin voimassaolon jatkamista koskeva hyväksymispäätös asiassa SA.43302 (2015/N) ([3]) perustui valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 annettuihin suuntaviivoihin ([4]), jäljempänä 'energia- ja ympäristötuen suuntaviivat', ja oli voimassa 31 päivään joulukuuta 2020 saakka ([5]).

(3) Komissio hyväksyi lämmityspolttoainejärjestelmän ensimmäisen kerran vuonna 2007 ([6]). Tämän jälkeen järjestelmän voimassaoloa jatkettiin useita kertoja, ja komissio hyväksyi sen sisämarkkinoille soveltuvaksi tueksi. Viimeisin voimassaolon jatkamista koskeva hyväksymispäätös asiassa SA.49893 (2018/N) ([7]) perustui energia- ja ympäristötuen suuntaviivoihin, ja se oli voimassa 31 päivään joulukuuta 2020 saakka ([8]).

([1]) EUVL C, C/2024/1921, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1921/oj.
([2]) Komission päätös, annettu 11 päivänä marraskuuta 2003, asiassa N 480/02 – Ruotsi – Valmisteverovähennykset hiilidioksidineutraaleja polttoaineita varten (EUVL C 33, 6.2.2004, s. 8).
([3]) Komission päätös, annettu 14 päivänä joulukuuta 2015, asiassa SA.43302 (2015/N) – Ruotsi – Moottoripolttoaineena käytettävän biokaasun verovapautukset (EUVL C 241, 1.7.2016, s. 6).
([4]) EUVL C 200, 28.6.2014, s. 1.
([5]) Komissio hyväksyi moottoripolttoainejärjestelmän talousarvion lisäyksen päätöksellä, jonka se antoi 14 päivänä joulukuuta 2020 asiassa SA.59125 (2020/N) – Ruotsi – Talousarvion lisäys järjestelmää SA.43302 (2015/N) varten – Moottoripolttoaineena käytettävän biokaasun verovapautukset (EUVL C 41, 5.2.2021, s. 12).
([6]) Komission päätös, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2007, asiassa N 866/06 – Ruotsi – Verovapautus; Tietyt uusiutuvat energialähteet lämmöntuotannossa (EUVL C 220, 20.9.2007, s. 2).
([7]) Komission päätös, annettu 19 päivänä heinäkuuta 2018, asiassa SA.49893 (2018/N) – Ruotsi – Järjestelmän voimassaolon jatkaminen SA.35586 (2012/N) – Verovapautukset; Tietyt uusiutuvat energialähteet lämmöntuotannossa (EUVL C 127, 5.4.2019, s. 1).
([8]) Komissio hyväksyi lämmityspolttoainejärjestelmän talousarvion lisäyksen vuosiksi 2019 ja 2020 päätöksellä, jonka se antoi 14 päivänä joulukuuta 2020 asiassa SA.59126 (2020/N) – Ruotsi – Talousarvion lisäys järjestelmää SA.49893 (2018/N) varten – Tiettyjen lämmöntuotannossa käytettävien uusiutuvien energialähteiden verovapautukset (EUVL C 41, 5.2.2021, s. 12).

(4) Komissio vastaanotti 18 päivänä lokakuuta 2019 ja 19 päivänä kesäkuuta 2020 saksalaiselta biometaanin tuottajalta Landwärme GmbH:lta, jäljempänä 'Landwärme', huomautuksia tanskalaisille biokaasun tuottajille mahdollisesti maksetuista liiallisista korvauksista, jotka johtuvat Tanskan biokaasun tuottajille myöntämän tuen ([9]) ja biokaasua koskevan Ruotsin verovapautuksen kasautumisesta.

(5) Komissio hyväksyi 29 päivänä kesäkuuta 2020 päätöksen C(2020) 4487 final ja päätöksen C(2020) 4489 final, joilla hyväksyttiin moottoripolttoainejärjestelmän (SA.56908 (2020/N)) ja lämmityspolttoainejärjestelmän (SA.56125 (2020/N)) muuttaminen ja voimassaolon jatkaminen 31 päivään joulukuuta 2030, jäljempänä 'vuoden 2020 päätökset' ([10]) ([11]).

(6) Landwärme jätti 13 päivänä lokakuuta 2020 komissiolle Ruotsin kuningaskunnan vastaisen valituksen, jonka mukaan biokaasun tuottajille muissa jäsenvaltioissa myönnettyjen tukien kasautuminen Ruotsissa muiden järjestelmien mukaisesti myönnettyjen tukien kanssa johti liiallisiin korvauksiin.

(7) Landwärmen nostaman kumoamiskanteen johdosta unionin yleinen tuomioistuin kumosi 21 päivänä joulukuuta 2022 vuoden 2020 päätökset menettelyllisistä syistä lausumatta asioiden asiasisällöstä ([12]).

(8) Unionin yleinen tuomioistuin pani merkille, että Landwärme oli toimittanut komissiolle 18 päivänä lokakuuta 2019 ja 19 päivänä kesäkuuta 2020 tietoja, jotka koskivat pääasiassa tukiohjelmia, joilla tuetaan biokaasun tuotantoa Tanskassa. Landwärme oli toimittanut erityisesti tutkimuksen, jossa esitettiin erilaisia biokaasun tukimuotoja, tuotantotukea sekä kysynnän lisäämiseksi tarkoitettuja kannustimia, kuten veronalennuksia. Se väitti, että näitä erilaisia tukijärjestelmiä voitaisiin soveltaa samanaikaisesti eri jäsenvaltioissa ja että tällainen eri jäsenvaltioiden myöntämän tuen kasautuminen voisi johtaa siihen, että muissa jäsenvaltioissa toimiville biokaasun tuottajille maksettaisiin liiallisia korvauksia, jos ne myisivät biokaasua Ruotsissa. Landwärme viittasi nimenomaisesti Tanskan ja Ruotsin myöntämään tukeen ([13]).

(9) Unionin yleinen tuomioistuin myönsi, että Ruotsin järjestelmän tuensaajia ovat biokaasun ostajat Ruotsissa. Vaikka veronalennukset eivät vaikuttaisi biokaasun tuotantokustannuksiin, ne hyödyttäisivät välillisesti myös Ruotsiin vientiä harjoittavia biokaasun tuottajia, sillä nämä voisivat verovapautusten ansiosta myydä biokaasua lopulliseen hintaan, joka voisi kilpailla maakaasun kanssa ([14]).

(10) Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että komission olisi Landwärmen toimittamien tietojen pohjalta pitänyt ottaa arvioinnissaan huomioon riidanalainen kasautuminen, kun otetaan huomioon biokaasun tuonti Ruotsiin tietyistä jäsenvaltioista ([15]). Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan komissio oli kumotuissa päätöksissä arvioinut eri järjestelmien kasautumista mutta ainoastaan kansallisella tasolla. Unionin yleinen tuomioistuin piti riidanalaisesta kasautumisesta mahdollisesti johtuvia liiallisia korvauksia koskevan komission arvioinnin riittämättömyyttä tai epätäydellisyyttä viitteenä siitä, että arvioinnissa on vakavia vaikeuksia. Tämän katsottiin olevan sidoksissa tuen oikeasuhteisuuden arviointiin ([16]).

([9]) Komission päätös, annettu 14 päivänä marraskuuta 2013, asiassa SA.35485 (2012/N) – Tanska – Tuki kaikille biokaasun käyttömuodoille – A (EUVL C 292, 4.9.2015, s. 3) ja komission päätös, annettu 16 päivänä joulukuuta 2015, asiassa SA.36659 (2013/N) – Tanska – Tuki kaikille biokaasun käyttömuodoille – B (EUVL C 241, 1.7.2016, s. 2).

([10]) Komission päätös, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2020, asiassa SA.56908 (2020/N) Moottoripolttoaineen biokaasujärjestelmän voimassaolon jatkaminen ja muuttaminen Ruotsissa (EUVL C 260, 7.8.2020, s. 4) ja komission päätös, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2020, asiassa SA.56125 (2020/N) – Muun kuin elintarvikepohjaisen biokaasun ja biopropaanin verovapautus lämmöntuotannossa (EUVL C 260, 24.7.2020, s. 2).

([11]) Komissio hyväksyi tuensaajien soveltamisalan laajentamisen yrityksiin, jotka eivät olleet vaikeuksissa 31 päivänä joulukuuta 2019 mutta jotka joutuivat vaikeuksiin 1 päivän tammikuuta 2020 ja 30 päivän kesäkuuta 2021 välisenä aikana, 29 päivänä kesäkuuta 2021 antamassaan päätöksessä asiassa SA.62941 (2021/N) – Ruotsi – Biopolttoaineiden ja biokaasun verovapautusten muuttaminen Ruotsissa – SA.55695, SA.56125 ja SA.56908 (EUVL C 46, 28.1.2022, s. 2).

([12]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 21.12.2022, Landwärme GmbH v. Euroopan komissio, T-626/20, ECLI:EU:T:2022:853.

([13]) ECLI:EU:T:2022:853, 31 ja 71–75 kohta.

([14]) ECLI:EU:T:2022:853, 25 kohta.

([15]) ECLI:EU:T:2022:853, 97–98 kohta.

([16]) ECLI:EU:T:2022:853, 99 kohta.

(11) Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että biokaasua, jonka tuotannon lisäkustannukset verrattuna maakaasuun on korvattu, ei voida rinnastaa biokaasuun, jonka tuotannon lisäkustannuksia ei vielä ole korvattu ([17]). Liiallisten korvausten tapauksessa tämä voisi olla objektiivinen peruste erotella tuotantotukea saanut biokaasu ja tuotantotukea saamaton biokaasu verotuksessa ([18]). Unionin yleinen tuomioistuin päätteli, että syrjintäkiellon periaate tai SEUT-sopimuksen 110 artikla eivät ole esteenä riidanalaisen kasautumisen huomioon ottamiselle liiallisten korvausten arvioinnissa, mikä viittaa siihen, että sen puuttuminen analyysista osoitti vakavien vaikeuksien olemassaolon ([19]).

(12) Unionin yleinen tuomioistuin päätteli, että arvioitaessa järjestelmän soveltuvuutta sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla syrjintäkiellon periaatteen ja SEUT-sopimuksen 110 artiklan kannalta ilmeni vakavia vaikeuksia, jotka liittyivät sellaisiin mahdollisesti liiallisiin korvauksiin, jotka saattoivat johtua riidanalaisesta kasautumisesta. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että komission olisi pitänyt tutkia nämä vaikeudet muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä arvioidessaan liiallisia korvauksia sen sijaan, että se teki riidanalaiset päätökset alustavan tutkintamenettelyn päätteeksi ([20]).

(13) Komissio ilmoitti Ruotsille 30 päivänä tammikuuta 2024 päivätyllä kirjeellä, että se oli päättänyt aloittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisen järjestelmiä koskevan menettelyn.

(14) Komission päätös menettelyn aloittamisesta, jäljempänä 'aloittamispäätös', julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ([21]). Komissio kehotti asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa.

(15) Ruotsi esitti huomautuksensa aloittamispäätöksestä 5 päivänä maaliskuuta 2024. Komissio sai huomautuksia kuudelta asianomaiselta osapuolelta. Se toimitti huomautukset Ruotsille, jolle annettiin mahdollisuus vastata niihin, ja Ruotsin huomautukset saatiin 6 päivänä toukokuuta 2024 päivätyssä kirjeessä.

(16) Ruotsi toimitti lisätietoja 31 päivänä toukokuuta 2024 sekä 2 ja 11 päivänä lokakuuta 2024.

(17) Ruotsi suostuu poikkeuksellisesti luopumaan vetoamasta SEUT-sopimuksen 342 artiklasta, luettuna yhdessä neuvoston asetuksen N:o 1/1958 ([22]) 3 artiklan kanssa, johtuviin oikeuksiinsa ja hyväksymään tämän päätöksen sekä sitä koskevan tiedoksiannon laatimisen englannin kielellä.

2. JÄRJESTELMIEN YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS

2.1 Oikeusperusta, tukimuoto ja tavoite

2.1.1 *Oikeusperusta ja tukimuoto*

(18) Järjestelmien oikeusperusta on Ruotsin energiaverolaki (1994:1776). Ruotsin valmistevero koostuu kahdesta osasta: energiaverosta ja hiilidioksidiverosta.

(19) Tuki, jonka komissio hyväksyi päätöksillä SA.43302 ja SA.49893, myönnettiin täydellisenä vapautuksena energia- ja hiilidioksidiverosta

a) moottoripolttoaineena käytettävälle elintarvikepohjaiselle ja muulle kuin elintarvikepohjaiselle biokaasulle sekä

b) lämmitykseen käytettävälle elintarvikepohjaiselle ja muulle kuin elintarvikepohjaiselle biokaasulle ja muille biopolttoaineille, jäljempänä yhteisesti 'verovapautukset'.

([17]) ECLI:EU:T:2022:853, 105 kohta.
([18]) ECLI:EU:T:2022:853, 122 kohta.
([19]) ECLI:EU:T:2022:853, 110, 112 ja 126 kohta.
([20]) ECLI:EU:T:2022:853, 127 kohta.
([21]) Ks. alaviite 1.
([22]) Asetus N:o 1 Euroopan talousyhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä (EYVL 17, 6.10.1958, s. 385).

2.1.2 *Päätöksissä SA.43302 ja SA.49893 hyväksyttyihin järjestelmiin tehdyt ilmoitetut muutokset*

(20) Ruotsi ilmoitti i) järjestelmien voimassaolon jatkamisesta 31 päivään joulukuuta 2030 saakka (ainoastaan lämmityspolttoainejärjestelmään sisältyvän biokaasun osalta), ii) elintarvikepohjaisen biokaasun jättämisestä soveltamisalan ulkopuolelle ja iii) muiden kuin elintarvikepohjaisten biopropaanien sisällyttämisestä soveltamisalaan muiden kuin elintarvikepohjaisten biokaasujen lisäksi. Ruotsi muutti voimassa olevaa lainsäädäntöä näiden muutosten tekemiseksi. Uudet säännökset tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

(21) Biokaasulla tarkoitetaan biomassasta tuotettuja kaasumaisia polttoaineita. Useimmissa tapauksissa biokaasu on biomassasta tuotettua metaania ja biopropaani taas biomassasta tuotettua propaania tai butaania. Tämä tarkoittaa sitä, että jos biokaasua ei vapautettaisi verosta, sitä verotettaisiin fossiilisen metaanin eli maakaasun verokannan mukaisesti, kun taas biopropaania verotettaisiin fossiilisen propaanin, jota yleensä kutsutaan nestekaasuksi, verokannan mukaisesti.

(22) Muutettu lämmityspolttoainejärjestelmä kattaa ainoastaan muun kuin elintarvikepohjaisen biokaasun ja biopropaanin, eikä se ole enää avoin muille biopolttoaineille. Aiempi veronalaisten bionesteiden, kuten ei-synteettisen metanolin sekä eläin- ja kasvirasvojen ja -öljyjen, verovapautus poistettiin Ruotsin lainsäädännössä 1 päivästä tammikuuta 2021 alkaen.

(23) Ruotsi ilmoitti, että muutettujen järjestelmien soveltamisalaan kuuluvat kaikki kestävästä biomassasta kaasua tuottavat teknologiat, jotka tällä hetkellä kilpailevat keskenään.

(24) Lisäksi Ruotsi on vahvistanut, että se seuraa säännöllisesti markkinoiden kehitystä ja tarkistaa tarvittaessa tukikelpoisuussääntöjä varmistaakseen, että tukikelpoisuuden mahdolliset rajoitukset voivat edelleen olla perusteltuja, kun kehitetään uusia teknologioita tai lähestymistapoja tai saadaan lisää tietoa.

(25) Saadakseen verovapautukset biokaasun ja biopropaanin on täytettävä kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevat kriteerit, jotka on vahvistettu biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyyskriteereistä annetussa Ruotsin laissa (2010:598). Kyseisellä lailla pannaan täytäntöön uusiutuvan energian direktiivi, jäljempänä 'RED I -direktiivi' ([23]), sellaisena kuin se on muutettuna epäsuoran maankäytön muutosta koskevalla direktiivillä ([24]). Sitä päivitettiin 1 päivänä heinäkuuta 2021, jotta voitiin ottaa huomioon tarkistettuun uusiutuvan energian direktiiviin, jäljempänä 'RED II -direktiivi' ([25]), tehdyt muutokset Verovapautuksia voidaan myöntää ainoastaan muulle kuin elintarvikepohjaiselle biokaasulle ja biopropaanille, jotka täyttävät sovellettavat kriteerit. Muuta kuin kestävää biokaasua ja biopropaania (sekä elintarvikepohjaista ([26]) biokaasua ja biopropaania) verotetaan maakaasun ja nestekaasun verokannan mukaisesti.

(26) Ruotsi ei sovella kiintiöjärjestelmää, sekoitusvelvoitetta tai muuta järjestelmää, jolla on samanlaiset vaikutukset moottoripolttoaineena tai lämmitykseen käytettävään biokaasuun ja biopropaaniin. Maa on ilmoittanut, että se ei aio soveltaa tällaisia toimenpiteitä järjestelmien voimassaoloaikana.

(27) Ruotsin viranomaiset vahvistivat myös, että kun biokaasua ja biopropaania sekoitetaan muuntyyppiseen kaasuun tai polttoaineeseen, verovapautuksia sovelletaan ainoastaan tällaisten seosten uusiutuvaan osaan.

([23]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta (EUVL L 140, 5.6.2009, s. 16).

([24]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1513, annettu 9 päivänä syyskuuta 2015, bensiinin ja dieselpolttoaineiden laadusta annetun direktiivin 98/70/EY ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun direktiivin 2009/28/EY muuttamisesta (EUVL L 239, 15.9.2015, s. 1).

([25]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (EUVL L 328, 21.12.2018, s. 82). Komissio toteaa, että RED II -direktiiviä tarkistettiin vuonna 2023 ja että tarkistettu direktiivi (EU) 2023/2413, jäljempänä 'RED III -direktiivi', tuli voimaan 20 päivänä marraskuuta 2023 (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/2413, annettu 18 päivänä lokakuuta 2023, direktiivin (EU) 2018/2001, asetuksen (EU) 2018/1999 ja direktiivin 98/70/EY muuttamisesta uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta (EUVL L, 2023/2413, 31.10.2023, s. 1)).

([26]) RED II -direktiivin 2 artiklan 40 kohdan mukaisesti "'ravinto- ja rehukasveilla' tarkoitetaan paljon tärkkelystä sisältäviä viljelykasveja sekä sokeri- tai öljykasveja, joita tuotetaan maatalousmaalla pääviljelykasvina, pois lukien tähteet, jätteet ja lignoselluloosa, ja väliaikaista kasvustoa, kuten kerääjäkasveja ja maanpeitekasveja, edellyttäen että tällaisen väliaikaisen kasvuston käyttö ei lisää viljelymaan tarvetta".

2.1.3 *Tavoite*

(28) Järjestelmien ensisijaisena tavoitteena on ympäristönsuojelu siten, että niillä lisätään kestävän, muun kuin elintarvikepohjaisen biokaasun ja biopropaanin käyttöä moottori- ja lämmityspolttoaineena. Ruotsi selittää, että koska fossiilisten polttoaineiden käyttö aiheuttaa suurempia kasvihuonekaasupäästöjä, maakaasun korvaaminen biokaasulla ja nestekaasun korvaaminen biopropaanilla vähentää näitä päästöjä. Ruotsin viranomaiset selittivät, että vaikka Ruotsi ylitti vuodelle 2020 asetetun uusiutuvia energialähteitä koskevan kansallisen tavoitteensa, tällaisten päästöjen vähentäminen edelleen olisi ratkaisevan tärkeää, jotta saavutettaisiin EU:n vuodeksi 2030 asettama uusiutuvia energialähteitä koskeva tavoite sekä kansallinen tavoite vähentää kotimaisen liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2030 mennessä vähintään 70 prosenttia vuoteen 2010 verrattuna. Lisäksi järjestelmien tarkoituksena on edistää Ruotsin ja koko EU:n pyrkimyksiä saavuttaa Pariisin sopimuksen sitoumukset.

(29) Moottoripolttoainejärjestelmän osalta Ruotsin viranomaiset lisäsivät, että liikennealan osuus Ruotsin kaikista hiilidioksidipäästöistä on noin kolmannes. Ruotsin viranomaiset selittivät, että biokaasun käytön lisääminen ja biopropaanin käyttöönotto moottoripolttoaineena olisi ratkaisevan tärkeää, jotta Ruotsi voi saavuttaa pitkän aikavälin ilmastotavoitteet (Ruotsi esimerkiksi pyrkii siihen, että kasvihuonekaasujen nettopäästöt ilmakehään ovat vuoteen 2045 mennessä nollassa ja sen jälkeen negatiiviset) sekä fossiilisista polttoaineista vapaata ajoneuvokantaa koskevan tavoitteen. Yksi keino vähentää fossiilisten polttoaineiden käyttöä Ruotsissa on lisätä fossiilisten polttoaineiden korvaamista uusiutuvilla kaasuilla, kuten biokaasulla ja biopropaanilla, mikä on järjestelmän tavoite.

(30) Ruotsin viranomaiset osoittivat ilmoitusajankohtana Ruotsin energiaviraston energiatilastojen ja ennusteiden perusteella, että biokaasun käyttö on lisääntynyt hieman vuodesta 2013. Se on kuitenkin edelleen vähäistä, alle 2 prosenttia liikennealan kokonaisenergiasta, eikä sen odoteta lisääntyvän merkittävästi parin seuraavan vuoden aikana. Ruotsin viranomaiset selittivät, että biokaasun tuotantokustannukset ovat liian korkeat, jotta nämä polttoaineet voisivat kilpailla vastaavien fossiilisten polttoaineiden kanssa. Biokaasun tuotantoon on jo tehty tiettyjä investointeja, mutta ajoneuvoihin ja tarvittavaan infrastruktuuriin tehtyjen investointien ylläpitäminen ja mahdollistaminen edellyttää merkittävää biokaasun kysyntää.

2.2 **Tuensaajat ja verovelvolliset**

(31) Näiden kahden järjestelmän suorat tuensaajat ovat seuraavat.

(32) Moottoripolttoainejärjestelmässä verovapautuksista hyötyvät suoraan yritykset, jotka ovat velvollisia maksamaan kaasusta energia- ja hiilidioksidiverot sekä antamaan veroilmoituksen, jäljempänä 'verovelvolliset'. Ne ovat biokaasun (ja biopropaanin) polttoainetoimittajia ja maahantuojia. Niihin voivat kuulua myös biokaasun (ja biopropaanin) tuottajat siinä määrin kuin nämä ovat polttoaineen toimittajia tai loppukuluttajia. Lyhyesti sanottuna vero on maksettava silloin, kun moottoripolttoaine lähtee viimeisestä polttoainevarastosta ennen kuin se myydään loppukuluttajille. Verovelvolliset vapautetaan kaasun energia- ja hiilidioksidiveroista, minkä jälkeen niiden odotetaan siirtävän verovapautusetuuden eteenpäin myydessään biokaasua (tai biopropaania) loppukuluttajille (esimerkiksi kuljetusyhtiölle tai yksityishenkilölle, joka tankkaa ajoneuvonsa huoltoasemalla).

(33) Lämmityspolttoainejärjestelmässä verovapautusten välittömiä tuensaajia ovat loppukäyttäjät (esimerkiksi lämmitys-, kaukolämpö- tai teollisuusalalla toimivat yritykset). Tässä tapauksessa loppukäyttäjä voi vähentää veron omassa veroilmoituksessaan (ollessaan energia- ja hiilidioksidiverovelvollinen). Silti on myös yleistä, että loppukäyttäjä hankkii kaasun maksamalla hinnan, joka sisältää verot, ja hakee palautusta jälkeenpäin.

(34) Molemmilla järjestelmillä pyritään alentamaan biokaasun ja biopropaanin lopullista hintaa loppukuluttajille. Järjestelmät alentavat myös niiden tuottajien kulutuskustannuksia, jotka tuottavat biokaasua (ja biopropaania) omaan käyttöönsä.

(35) Vaikka järjestelmien suoria tuensaajia ovat yritykset, jotka hakevat verovapautuksia verovirastolta (joko suoraan verovelvollisille tai palautuksena lämmityspolttoainejärjestelmän loppukäyttäjille), järjestelmät hyödyttävät välillisesti myös kestävän biokaasun ja biopropaanin tuottajia. Ne hyötyvät järjestelmistä välillisesti lisäämällä loppukäyttäjien tuotteisiin (kestävään biokaasuun tai biopropaaniin) kohdistuvaa kysyntää.

(36) Järjestelmät ovat avoimia sekä Ruotsissa tuotetulle biokaasulle ja biopropaanille että tuontibiokaasulle ja -biopropaanille.

(37) Ruotsin viranomaiset ovat selittäneet, että Ruotsin markkinat eivät ole yhtenäiset markkinat, joilla olisi samat ominaisuudet. Ruotsin länsirannikolla on kaasuverkko, joka on liitetty Tanskaan ja siten joihinkin muihin Euroopan maihin. Tämä eurooppalainen verkko kattaa kuitenkin vain hyvin pienen osan Ruotsin maa-alueen kokonaismassasta. Muualla Ruotsissa, kuten Tukholmassa, on paikallisia verkkoja. Useimmilla alueilla kaasuverkkoja ei kuitenkaan ole lainkaan. Näillä alueilla kuorma-autot jakavat kaasua jakeluasemille. Ruotsin viranomaiset ovat lisäksi selittäneet, että suurin osa ruotsalaisista tuottajista on pieniä tuottajia, jotka tuottavat biokaasua omaan kulutukseensa (esimerkiksi maatilaltaan saatavaa lantaa käyttävät viljelijät) tai vain yhdelle tai kahdelle asiakkaalle (esimerkiksi paikallinen jäteyhtiö, joka käyttää yhdyskuntajätettä ja tuottaa biokaasua kaukolämpöä varten tai paikalliselle linja-autoyhtiölle). Biokaasun ja maakaasun tuonti tai biokaasun tuotanto muualla Ruotsissa vaikuttaa vähäisessä määrin näihin ”paikallisiin markkinoihin”.

(38) Voidakseen hyötyä verovapautuksista suoran tuensaajan (moottoripolttoainejärjestelmän verovelvollinen tai lämmityspolttoainejärjestelmän loppukäyttäjä) on toimitettava Ruotsin energiaviraston päätös, jossa osoitetaan, että biokaasu ja biopropaani, joihin verovapautuksia sovellettaisiin, ovat kestäviä ja että ne eivät ole elintarvikepohjaisia. Ruotsi on ottanut käyttöön valvontajärjestelmän, jossa suorat tuensaajat saavat Ruotsin energiavirastolta päätöksen, jossa vahvistetaan, että kestävyyskriteerit täyttyvät ja että biokaasu tai biopropaani on peräisin muista kuin elintarvikelähteistä.

(39) Ruotsin verovirasto hallinnoi veron maksamista verovelvollisilta ja varmistaa, että verovelvolliset noudattavat sovellettavia verokantoja, vapautuksia ja muita energiaverolaissa säädettyjä edellytyksiä koskevia säännöksiä, tarkistamalla jälkikäteen kuukausittaisen veroilmoituksen ja tekemällä säännöllisiä tarkastuksia. Palautushakemuksen yhteydessä Ruotsin verovirasto toteuttaa samanlaisia valvonta- ja tarkastustoimenpiteitä.

(40) Ruotsin viranomaiset ovat vahvistaneet, että tuki myönnetään automaattisesti puolueettomin ja syrjimättömin perustein, että se on avoin kaikille tukikelpoisuusperusteet täyttäville yrityksille ja että Ruotsin verovirasto ei voi toteuttaa harkinnanvaraisia toimenpiteitä.

(41) Ruotsi on vahvistanut energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 131 kohdan d alakohdan edellytyksen osalta, että tukea ei myönnetä sen jälkeen, kun laitoksista on tehty täydet poistot tavanomaisten kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

2.3 **Tukitaso ja liiallisten korvausten seuranta**

(42) Verovapautuksilla korvataan kestävien, muiden kuin elintarvikepohjaisten biokaasun ja biopropaanin korkeampien kustannusten sekä maakaasun ja nestekaasun kustannusten välinen erotus.

(43) Ruotsin viranomaiset seuraavat järjestelmiä säännöllisesti. Ruotsi on sitoutunut toimittamaan komissiolle vuotuisia seurantakertomuksia ja mukauttamaan tarvittaessa tukitasoja liiallisten korvausten välttämiseksi tulevaisuudessa.

2.3.1 *Moottoripolttoainejärjestelmä*

(44) Seurantakertomukset perustuvat Ruotsin energiaviraston verovelvollisilta keräämiin yksityiskohtaisiin tietoihin, jotka koskevat sekä kotimaassa tuotettua että maahantuotua biokaasua. Ruotsin energiavirasto kerää tietoja järjestelmästä hyötyvien verovelvollisten eli polttoaineen toimittajien, maahantuojien ja tuottajien (siltä osin kuin viimeksi mainitut ovat verovelvollisia) raportointivelvoitteen avulla. Vaadittuihin tietoihin sisältyvät tiedot biokaasun tuotannon, tuonnin tai suoran oston määristä ja kustannuksista. Tuottajat toimittavat tietoja tuotantokustannuksistaan, ja muut raportoivat yhteisöt toimittavat tietoja biokaasun ostohinnasta. Tuojien osalta tämä hinta vastaa todellista ostohintaa, johon sisältyvät tullit ja kuljetus.

(45) Biokaasun kustannukset määritetään laskemalla ilmoitettujen tuotanto-, tuonti- ja hankintakustannusten volyymipainotettu keskiarvo. Biokaasun kustannuksia verrataan sen fossiilisen vastineen ([27]) (verot mukaan luettuina) kustannuksiin energiasisällön mukaan mukautettuna ([28]).

([27]) Maakaasun kustannusten osalta Ruotsin energiavirasto perustaa tietonsa teollisuusasiakkaiden hintojen vuotuiseen keskiarvoon (*lähde*: Ruotsin tilastokeskus).

([28]) Uusiutuvan polttoaineen hinnan vertaaminen fossiilisen polttoaineen hintaan edellyttää eri energiasisältöjen mukauttamista. Maakaasun energiapitoisuus on korkeampi kuin biokaasun (11,05 kWh/l ja 9,7 kWh/l Ruotsin energiaviraston arvioiden perusteella).

(46) Ruotsin viranomaiset selittivät, että laskelmassa otettaisiin huomioon muut mahdolliset tukiohjelmat, joilla alennetaan tuotantokustannuksia tai tuonti- ja ostohintoja. Jos verovelvollinen on tuottaja, tuotantotasolla myönnetty tuki sisällytetään ilmoitettuihin kustannuksiin (esimerkiksi pääomakustannuksiin). Jos verovelvollinen on polttoaineen toimittaja tai maahantuoja, tuotantotasolla myönnetty tuki otetaan todennäköisesti huomioon ilmoitetuissa osto- tai tuontihinnoissa.

(47) Ruotsi on toimittanut moottoripolttoaineena käytettävää biokaasua koskevien vuosien 2018 ja 2019 ([29]) seurantakertomusten tulokset johdanto-osan 44–46 kappaleessa kuvatun menetelmän mukaisesti. Taulukosta 1 käy ilmi, että verottoman biokaasun kustannukset ovat huomattavasti korkeammat kuin verollisen maakaasun kustannukset.

Taulukko 1

Kestävän biokaasun kustannukset Ruotsissa vuosina 2018 ja 2019

	Biokaasu 2019		**Biokaasu 2018**	
	SEK/m ^{3}	EUR ([1])/m ^{3}	SEK/m ^{3}	EUR ([2])/m ^{3}
A) Raaka-aineet ([3])	7,10	0,66	4,96	0,46
B) Työvoimakustannukset	1,02	0,09	0,61	0,06
C) Pääomakustannukset	1,35	0,12	0,77	0,07
D) Jalostuskustannukset ja muut kustannukset ([4])	2,69	0,25	2,95	0,27
E) Kuljetuskustannukset	1,25	0,12	0,73	0,07
F) Sivutuotteiden myynti ([5])	–	–	–	–
G) Kokonaiskustannukset (ilman veroja) (A + B + C + D + E – F)	**13,42**	**1,24**	**10,02**	**0,93**
H) Energiasisällön mukaan mukautettu hinta ([6])	15,28	1,41	11,42	1,06
I) Maakaasun viitehinta (verot mukaan luettuina) ([7])	6,73	0,62	7,30	0,68
J) Maakaasun viitehinnan ja biokaasun hinnan erotus (H – I)	**+ 8,55**	**+ 0,79**	**+ 4,12**	**+ 0,38**

([1]) Laskettu käyttäen 1 päivänä lokakuuta 2019 voimassa ollutta virallista valuuttakurssia: 10,8043 SEK/EUR (EUVL C 331, 2.10.2019, s. 5).
([2]) Laskettu käyttäen 1 päivänä lokakuuta 2019 voimassa ollutta virallista valuuttakurssia: 10,8043 SEK/EUR (EUVL C 331, 2.10.2019, s. 5).
([3]) Rivillä A esitetään tuottajina toimivien raportoivien yhteisöjen raaka-ainekustannukset ja polttoaineen toimittajina tai maahantuojina toimivien raportoivien yhteisöjen tuonti- tai ostohinnat, joilla ne ostivat biokaasua.
([4]) Liikesalaisuuden osalta voittomarginaali sisältyy riviin D ”Jalostuskustannukset”.
([5]) Ruotsissa ei ole tällä hetkellä järjestelmää biokaasun alkuperätakuiden myöntämiseksi.
([6]) Biokaasun kokonaisnettokustannukset vuonna 2019 olivat 13,42 SEK/m^3. Mukautettuna energiasisällöllä (K), joka on (11,05/9,7) = 15,28 SEK/m^3.
([7]) Maakaasun viitehinta sisältää maakaasun hinnan, joka perustuu Ruotsin tilastokeskuksen seurannan kohteena olevien teollisuuden asiakashintojen vuotuiseen keskiarvoon, verkkomaksut ja hiilidioksidiveron. Moottoripolttoaineena käytettävän maakaasun verokanta oli 2,516 SEK/m^3 vuonna 2019 ja 2,465 SEK/m^3 vuonna 2018 (lähde: Ruotsin valtiovarainministeriö). Moottoripolttoaineena käytettävästä maakaasusta ei kanneta energiaveroa.

Lähde: *Ruotsin viranomaiset. Perustuu Ruotsin energiaviraston kokoamiin vuosien 2019 ja 2018 seurantakertomuksiin.*

([29]) Vuoden 2018 osalta 16 yritystä on toimittanut tietoja biokaasusta. Vuoden 2019 osalta 13 yritystä on toimittanut tietoja biokaasusta.

(48) Ruotsin viranomaiset odottavat, että verottoman kestävän biokaasun kustannukset pysyvät tulevaisuudessa korkeampina kuin verollisen maakaasun kustannukset.

(49) Ruotsi on selittänyt, että biokaasun tuottoaste vuonna 2019 oli noin 10 prosenttia. Tämän tuottoasteen odotetaan pysyvän vakaana järjestelmän koko keston ajan.

(50) Ruotsin viranomaiset ovat toimittaneet ainoastaan biokaasun arvioidut kustannukset, sillä moottoripolttoaineena käytettävää biopropaania ei ollut vielä olemassa Ruotsissa silloin, kun alkuperäinen ilmoitus tehtiin 1 päivänä huhtikuuta 2020.

(51) Ruotsi arvioi, että moottoripolttoaineena käytettävän biopropaanin kustannukset ovat huomattavasti korkeammat kuin nestekaasun. Ruotsin viranomaiset ovat sitoutuneet siihen, että biopropaanimarkkinoiden kasvaessa vuotuisessa seurantakertomuksessa tehdään laskelma käyttäen samanlaista menetelmää kuin biokaasun osalta. Ruotsin energiavirasto seuraa biopropaanin kustannuksia, vertaa niitä nestekaasun kustannuksiin ja mukauttaa tarvittaessa tuen määrää liiallisten korvausten välttämiseksi. Jos Ruotsi toteaa, että verovapautus ylittää sen, mikä on tarpeen biopropaanin ja nestekaasun kustannusten välisen eron kattamiseksi, se mukauttaa tuen tasoa sen sijaan, että myönnettäisiin täysi verovapautus.

2.3.2 *Lämmityspolttoainejärjestelmä*

(52) Lämmityspolttoainejärjestelmän seurantakertomuksissa käytetyn biokaasun kustannukset on otettu Ruotsin energiaviraston moottoripolttoaineena käytettävää biokaasua koskevasta seurantakertomuksesta. Koska lämpölaitoksissa tai sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksissa kulutettavan biokaasun ei tarvitse olla yhtä puhdasta, kustannuksista on vähennetty jalostuskustannukset. Lisäksi laskelmaan lisätään päästöoikeuksien kustannukset.

(53) Ruotsi on toimittanut lämmityspolttoaineena käytettävää biokaasua koskevien vuosien 2018 ja 2019 seurantakertomusten tulokset.

Taulukko 2

Lämpölaitoksissa lämmöntuotantoon käytettävän biokaasun kustannuslaskenta vuosien 2019 ja 2018 seurantakertomusten mukaisesti

	Biokaasu 2019		**Biokaasu 2018**	
	SEK/MWh	EUR ([1])/ MWh	SEK/MWh	EUR ([1])/ MWh
A) Tuotteen hinta	1 106	102,4	729	67,5
B) Energiavero	–	–	–	–
C) Hiilivero	–	–	–	–
D) Päästöoikeuksien kustannukset (EU:n päästökauppajärjestelmä ([2]))	67 ([2])	6,2	59 ([2])	5,5
E) Nettomäärä (A + B + C + D)	**1 173**	108,6	**788**	**72,9**
F) Maakaasun viitehinta ([3])	703	65,1	761	70,4
G) Maakaasun viitehinnan ja biokaasun tuotantokustannusten erotus (E – F)	**+ 470**	**+ 43,5**	**+ 17**	**+ 1,6**

([1]) *Lähde*: Perustuu Ruotsin energiaviraston kokoamiin vuosien 2019 ja 2018 seurantakertomuksiin. Laskettu valuuttakurssilla 10,8043 SEK/EUR *Euroopan unionin virallisen lehden* 2019/C 331/05 mukaisesti.

([2]) Koska tuolloin maakaasuverkkoon liitetyn laitoksen ei ollut mahdollista välttää biokaasun päästöoikeuksien kustannuksia, ne otettiin huomioon.

([3]) Sisältää maakaasun hinnan (joka vastaa maakaasun keskimääräistä vuotuista hintaa Ruotsin teollisuusasiakkaille ilman veroja – Eurostat), verot (energiavero ja hiilidioksidivero) ja päästöoikeuksien kustannukset (EU:n päästökauppajärjestelmä).

(Lähde: Ruotsin viranomaiset.)

Taulukko 3

Sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksissa lämmöntuotantoon käytettävän biokaasun kustannuslaskenta vuosien 2019 ja 2018 seurantakertomusten mukaisesti

	Biokaasu 2019		**Biokaasu 2018**	
	SEK/MWh	EUR ([1])/ MWh	SEK/MWh	EUR ([1])/ MWh
A) Tuotteen hinta	1 106	102,4	729	67,5
B) Energiavero	–	–	–	–
C) Hiilivero	–	–	–	–
D) Päästöoikeuksien kustannukset (EU:n päästökauppajärjestelmä[2])	67 ([2])	6,2	59 ([2])	5,5
E) Nettomäärä (A + B + C + D)	**1 173**	108,6	**788**	**72,9**
F) Maakaasun viitehinta ([3])	560	51,8	521	48,2
G) Maakaasun viitehinnan ja biokaasun tuotantokustannusten erotus (F – E)	**+ 613**	**+ 56,7**	**+ 267**	**+ 24,7**

([1]) 1 *Lähde*: Perustuu Ruotsin energiaviraston kokoamiin vuosien 2019 ja 2018 seurantakertomuksiin. Laskettu valuuttakurssilla 10,8043 SEK/EUR *Euroopan unionin virallisen lehden* 2019/C 331/05 mukaisesti.

([2]) 2 Koska tuolloin maakaasuverkkoon liitetyn laitoksen ei ollut mahdollista välttää biokaasun päästöoikeuksien kustannuksia, ne otettiin huomioon.

([3]) 3 Sisältää maakaasun hinnan (joka vastaa maakaasun keskimääräistä vuotuista hintaa Ruotsin teollisuusasiakkaille ilman veroja – Eurostat), verot (energiavero ja hiilidioksidivero) ja päästöoikeuksien kustannukset (EU:n päästökauppajärjestelmä).

(Lähde: Ruotsin viranomaiset.)

(54) Taulukoista 2 ja 3 käy ilmi, että biokaasun tasoitettujen kokonaiskustannusten ja maakaasun markkinahinnan välinen ero on positiivinen, kun otetaan huomioon verovapautus sekä lämpölaitoksissa käytettävän biokaasun että sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksissa käytettävän biokaasun osalta. Lämmöntuotantoon käytettävä biokaasu on verovapautuksesta huolimatta kalliimpaa kuin maakaasu.

(55) Hiilidioksidiveron osalta Ruotsin viranomaiset selittivät, että maakaasun hiilivero nostettiin 1 päivänä elokuuta 2019 yleistason 11 prosentista 91 prosenttiin EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluvissa sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksissa. Hiilidioksidiveroa ei 1 päivästä tammikuuta 2023 alkaen kanneta missään EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluvassa lämpölaitoksessa. Alennettua energiaveroa on korotettu 30 prosentista 100 prosenttiin. Sähkön ja lämmön yhteistuotannossa lämmöntuotantoon käytettävän maakaasun verotasot ja siten hinta ovat näin ollen samat kuin lämpölaitoksissa. Verotuksen muutos ei ole johtanut liiallisiin korvauksiin (kuten edellä olevasta taulukosta 3 käy ilmi).

(56) Ruotsin viranomaiset odottavat, että lämmöntuotantoon käytettävän verottoman kestävän biokaasun kustannukset pysyvät tulevaisuudessa korkeampina kuin verollisen maakaasun kustannukset.

(57) Samoin kuin moottoripolttoainejärjestelmän osalta (ks. johdanto-osan 50 kappale), kansallisilla viranomaisilla ei ole riittäviä tietoja biopropaanin kustannuksista sen vuoksi, että biopropaania on Ruotsin markkinoilla vain vähän ([30]). Kahden ruotsalaisen biopropaanin tuottajan toimittamien tietojen perusteella Ruotsin viranomaiset kuitenkin arvioivat, että biopropaanin kustannukset ovat lähes kaksinkertaiset fossiilisen propaanin kustannuksiin verrattuna. Ruotsin viranomaiset ovat sitoutuneet sisällyttämään biopropaanin vuotuisiin seurantakertomuksiin järjestelmän voimaantulosta alkaen, vertaamaan sen tuotantokustannuksia fossiilisen propaanin tuotantokustannuksiin ja mukauttamaan tukea tarvittaessa liiallisten korvausten välttämiseksi.

([30]) Ruotsin viranomaiset arvioivat, että tällä hetkellä Ruotsin markkinoilla myydään vuosittain noin 10 000 tonnia biopropaania (alle 10 % kaikesta markkinoilla olevasta propaanista).

2.4 **Määrärahat ja kesto**

(58) Ruotsi pyysi järjestelmien voimassaolon jatkamista kymmenellä vuodella 1 päivästä tammikuuta 2021 aina 31 päivään joulukuuta 2030.

(59) Vuoden 2020 päätösten kumoamisen jälkeen Ruotsin verovirasto julkaisi 7 päivänä maaliskuuta 2023 lausunnon, jonka mukaan verovirasto ei voi enää myöntää verovapautusta biokaasulle tai biopropaanille ([31]).

(60) Verovapautukset rahoitetaan valtion talousarviosta menetettyjen verotulojen muodossa.

(61) Ruotsin viranomaiset arvioivat moottoripolttoainejärjestelmän koko keston talousarvioksi noin 5,15 miljardia Ruotsin kruunua (477 miljoonaa euroa ([32])) siten, että vuotuinen talousarvio on noin 0,47 miljardia Ruotsin kruunua (43 miljoonaa euroa). Ruotsin viranomaiset arvioivat lämmityspolttoainejärjestelmän kokonaistalousarvioksi 1 päivän tammikuuta 2021 ja 31 päivän joulukuuta 2030 välisenä aikana noin 5,94 miljardia Ruotsin kruunua (550 miljoonaa euroa).

2.5 **Kasautuminen**

(62) Yleisesti ottaen verovapautukset voivat kasautua tuen kanssa, erityisesti kestävän biokaasun ja biopropaanin tuotantoon myönnettävän tuen kanssa.

(63) Useat Ruotsin viranomaiset voivat myöntää investointitukea kestävän biokaasun ja biopropaanin edistämiseksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ([33]) mukaisista tutkimus- ja innovaatio- tai ympäristötarkoituksiin tarkoitetuista valtiontukiohjelmista.

(64) Lisäksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla voidaan myöntää toimintatukea kestävän biokaasun ja biopropaanin edistämiseen.

(65) Ruotsin viranomaiset selittivät, että seuranta kattaa biokaasun ja biopropaanin tuottajille myönnetyt tukimäärät, joten ne otetaan huomioon liiallisten korvausten arvioinnissa.

(66) Tarkemmin sanottuna Ruotsin viranomaiset selittivät, että tuottajalle Ruotsissa tai toisessa jäsenvaltiossa myönnetty tuki otetaan huomioon liiallisten korvausten seurannassa joko suoraan, kun raportoiva yhteisö on tuottaja, tai välillisesti silloin, kun raportoiva yhteisö on polttoaineen toimittaja tai tuoja (ks. johdanto-osan 46 kappale).

(67) Ruotsi vahvisti noudattavansa RED II -direktiivin 30 artiklan vaatimuksia ja työskentelevänsä parhaillaan RED II -direktiivissä tarkoitetun ja RED III -direktiivissä edelleen kehitetyn unionin tietokannan käyttöönottamiseksi Ruotsissa. Ruotsi selitti, että koska tämä järjestelmä ei ollut käytettävissä silloin, kun Ruotsi suunnitteli ja ilmoitti järjestelmät, eikä myöskään silloin, kun komissio teki tämän arvioinnin, toistaiseksi ei ole ollut mahdollista ottaa huomioon ainetasejärjestelmän dokumentaatioon sisältyviä, jo saatua tukea koskevia tietoja. Ruotsi selitti kuitenkin, että kun unionin tietokanta on täysin toimintakykyinen ja sen tiedot kattavat, tämä ei edellytä muutoksia järjestelmien rakenteeseen. Tämä johtuu siitä, että ulkomailla toimiville biokaasun ja biopropaanin tuottajille myönnetty tuki otetaan jo epäsuorasti huomioon seurattaessa tuen vaikutusta tuontihintoihin, ja se otetaan näin ollen huomioon liiallisten korvausten arvioinnissa (ks. johdanto-osan 65 ja 66 kappale).

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

([32]) Laskettu käyttäen 1 päivänä lokakuuta 2019 voimassa ollutta virallista valuuttakurssia: 10,8043 SEK/EUR (EUVL C 331, 2.10.2019).

([33]) Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1).

2.6 **Läpinäkyvyys ja muut säännökset**

(68) Ruotsin viranomaiset sitoutuivat noudattamaan energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 3.2.7 jakson ja ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävää valtiontukea koskevien vuoden 2022 suuntaviivojen, jäljempänä 'ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivat' ([34]), 3.2.1.4 jakson mukaisia läpinäkyvyyssäännöksiä ja julkaisemaan kaikki vaaditut tiedot verkkosivustolla ([35]).

(69) Ruotsin viranomaiset selittivät, että jotta tuensaajalle voitaisiin myöntää järjestelmien mukaisia verovapautuksia, sillä ei saa olla komission aikaisempaan päätökseen perustuvaa maksamatonta perintämääräystä, jossa tuki on todettu sääntöjenvastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi, eikä tuensaaja saa olla pelastamis- ja rakenneuudistustukea koskevissa suuntaviivoissa ([36]) määritelty vaikeuksissa oleva yritys.

2.7 **Menettelyn aloittamiseen johtaneet syyt**

(70) Komissio antoi aloittamispäätöksen 30 päivänä tammikuuta 2024.

(71) Kuten aloittamispäätöksen 3.3.1 jaksossa selitetään, komissio arvioi järjestelmien soveltuvuutta sisämarkkinoille 1 päivän tammikuuta 2021 ja 26 päivän tammikuuta 2022 välisenä aikana energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 3.2 ja 3.3 jaksossa vahvistettujen edellytysten perusteella ja 27 päivästä tammikuuta 2022 ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 3 ja 4.1 jaksossa vahvistettujen edellytysten perusteella.

(72) Ottaen huomioon unionin yleisen tuomioistuimen päätelmät (ks. johdanto-osan 7–12 kappale), joiden mukaan komission olisi pitänyt suhtautua epäilevästi järjestelmän tiettyjen näkökohtien soveltuvuuteen sisämarkkinoille, ja Landwärmen komissiolle toimittamat tiedot (ks. aloittamispäätöksen 2.7 jakso), komissio päätti aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn.

(73) Kuten unionin yleinen tuomioistuin on korostanut, komissio totesi kumottujen päätösten antamisajankohtana haltuunsa tulleiden tietojen perusteella, että tuonti muista maista, erityisesti Tanskasta, vaikutti lisääntyneen järjestelmien voimassaolon jatkamisesta tehtyä ilmoitusta edeltäneinä vuosina. Tämän perusteella komissio pohti, mitkä tekijät olivat kasvattaneet biokaasun tuontia Ruotsiin sekä voitaisiinko kasvua selittää Ruotsin toimenpiteillä ja tiettyjen muiden jäsenvaltioiden, eritoten Tanskan, toimenpiteillä. Komissio pyrki selvittämään, miten Ruotsissa näissä järjestelmissä myönnettyjen tukien ja muiden jäsenvaltioiden biokaasun tuottajille myöntämien tukien yhdistelmä vaikuttaa siihen, että muissa jäsenvaltioissa, erityisesti Tanskassa, tuotettua biokaasua tuodaan yhä enemmän Ruotsiin.

(74) Komissio esitti epäilyjä siitä, ovatko järjestelmät oikeasuhteisia, kun otetaan huomioon järjestelmien nojalla myönnetyn tuen mahdollinen kasautuminen niiden tukien kanssa, joita Tanska myöntää biokaasun tuottajille. Komissio pyrki selvittämään, koskeeko väitetty kasautuminen samoja tukikelpoisia kustannuksia, ja jos näin on, johtaako tämä liiallisiin korvauksiin biokaasua Ruotsissa myyville tuottajille, jotka saavat Tanskassa tuotantotukea. Lisäksi komissio pyysi tietoja asianomaisilta osapuolilta, jos niillä on konkreettista näyttöä siitä, että niiden mielestä Ruotsin järjestelmät tuottavat liiallisia korvauksia tuottajille tapauksissa, joissa toinen jäsenvaltio myöntää tuotantotukea.

([34]) EUVL C 80, 18.2.2022, s. 1.
([35]) https://www.tillvaxtanalys.se/statsstod.html ja https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/.
([36]) Suuntaviivat valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen (EUVL C 249, 31.7.2014, s. 1).

3. ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET

(75) Yhteensä kuusi kolmatta osapuolta esitti huomautuksia aloittamispäätöksestä: Landwärme, Tanskan energiavirasto, Ruotsin kaasuyhdistys, Euroopan uusiutuvien energialähteiden liitto (European Renewable Energies Federation, jäljempänä 'EREF'), Eurogas (kaasujärjestö) ja GreenGasAdvisors (saksalainen konsulttiyritys).

(76) Landwärme vahvisti huomautuksissaan, että aloittamispäätöksessä otetaan asianmukaisesti huomioon sen unionin yleisen tuomioistuimen asiassa ja 13 päivänä lokakuuta 2020 tekemässä kantelussa esittämät huomautukset ([37]), ja viittasi näin ollen kokonaisuudessaan aiempiin väitteisiinsä ja toimitti ainoastaan lisätietoja.

(77) Jäljempänä esitetään kolmansien osapuolten huomautusten yhteenveto, joka on jaoteltu seuraaviin ryhmiin: i) huomautukset biokaasun tuonnin kasvun taustatekijöistä (ks. 3.1 jakso), ii) huomautukset väitetyistä liiallisista korvauksista (ks. 3.2 jakso) ja iii) huomautukset muista aiheista (ks. 3.3 jakso).

3.1 Biokaasun tuonnin kasvun taustatekijät

(78) Biokaasun tuonnin kasvun taustatekijöistä Ruotsin kaasuyhdistys totesi, että koska biokaasua verotetaan Ruotsissa samalla tavalla sen alkuperästä riippumatta, itse verovapautus ei vaikuta käytetyn biokaasun alkuperään, mutta että Tanskassa myönnetty tuki on saattanut vaikuttaa Tanskasta peräisin olevan biokaasun tuonnin kasvuun. Ruotsin kaasuliiton mukaan biokaasun tuonnin kasvuun olisivat voineet vaikuttaa myös muut tekijät, kuten tiettyjen EU:n päästökauppajärjestelmään kuulumattomien teollisuudenalojen hiilidioksidi- ja energiaveron tason korotukset, jotka toteutettiin vuosina 2015, 2016, 2018, 2021 ja 2022 ja jotka lisäsivät yleisesti biokaasun kysyntää Ruotsissa.

(79) Landwärme toimitti aloittamispäätökseen esittämissään huomautuksissa päivitettyjä tietoja Ruotsin biometaanin tuonnin kehityksestä osoittaakseen Ruotsin järjestelmien vääristävän vaikutuksen. Landwärme selitti, että vaikka Ruotsissa käytetyn biometaanin kokonaismäärä kasvoi 145 prosenttia vuodesta 2015, tuotanto kasvoi samalla kaudella (vuodet 2015–2021) vain 17 prosenttia, mikä osoittaa, että biometaanin käytön kasvu johtuu lähes yksinomaan tuonnista. Landwärme totesi myös, että vuosina 2016–2020 Tanskan biometaanin vienti Ruotsiin kasvoi 200 GWh:sta 1 400 GWh:iin ja että vuonna 2020 tämän tuonnin osuus Ruotsin kokonaistuonnista oli lähes 75 prosenttia. Landwärme totesi lopuksi, että Tanskasta tuotiin
2 291 GWh vuonna 2021 ja 1 938 GWh vuonna 2022, mikä vastaa 95:tä prosenttia vuoden 2021 ja 99:ää prosenttia vuoden 2022 kaikesta biometaanin tuonnista Ruotsiin ([38]).

(80) Landwärme väitti, että biometaanin tuottajat, jotka saivat kumulatiivisesti kahta tukea, pystyivät tämän liiallisen korvauksen ansiosta tarjoamaan Ruotsissa alkuperätakuitaan edullisempaan hintaan kuin tuottajat, jotka eivät saa tuotantotukea tai jotka joutuvat maksamaan tuen takaisin viennin yhteydessä, ja pakottivat näin ollen ruotsalaisia biometaanin tuottajia ja muiden jäsenvaltioiden tuottajia pois markkinoilta. Landwärme väitti lisäksi, että vaikka kaksinkertaisesti tuetun biometaanin tuonti lisääntyi johdonmukaisesti, ruotsalaisen biometaanin tuotanto polki paikallaan, ja sen jatkuminen voitiin turvata vain lisätuilla ja että muiden jäsenvaltioiden tuottajat, jotka eivät saaneet tukia, on työnnetty kokonaan pois Ruotsin markkinoilta.

(81) EREF totesi yleisesti, että tuottajia, jotka eivät saaneet tukea, on pakotettu pois markkinoilta tuetun biometaanin hallitsemattoman rajat ylittävän kaupan aiheuttaman kilpailuhaitan vuoksi.

([37]) Ks. aloittamispäätöksen 2.7 jakso.

([38]) Tiedot perustuvat Ruotsin kaasuliiton Ruotsin energiavirastoa varten laatimaan raporttiin. Raportissa selitetään, että biokaasun tuonnista ja viennistä ei ole saatavilla kattavia tilastoja, mutta biokaasun kokonaiskäyttö Ruotsissa on toistaiseksi arvioitu tässä raportissa biokaasun tuotannoksi ja biokaasun nettotuonniksi Länsi-Ruotsin kaasuverkon kautta (tuonti, josta on vähennetty vienti). Raportissa ei selitetä, miten Tanskan osuus on arvioitu (mahdollisesti alkuperätakuiden perusteella).

3.2 Väitetyt liialliset korvaukset

(82) Tanskan energiavirasto vahvisti, että Tanskan biokaasujärjestelmä on aloittamispäätöksen johdanto-osan 89 kappaleen b alakohdassa tarkoitettu järjestelmä, jolla tuetaan biokaasun jalostamista siten, että se voidaan syöttää kaasuverkkoon. Tanskan energiavirasto ilmoitti, että komissio hyväksyi järjestelmän vuonna 2013 ([39]) ja että se lopetti uusien hakemusten käsittelyn vuonna 2019 ([40]). Tanskan energiavirasto vahvisti, että aloittamispäätöksen 2.9 jaksossa esitetty kuvaus Tanskan biokaasujärjestelmästä ja Tanskan liiallisten korvausten testistä on oikea. Se selitti, että Tanskan biokaasujärjestelmässä tuensaajat i) saavat yhdenmukaisen korvauksen maakaasun markkinahinnan lisäksi sekä ii) ovat oikeutettuja vastaanottamaan ja myymään alkuperätakuita. Kaikki nämä tulot (kaasun myynnistä (eli maakaasun hinta), alkuperätakuiden myynnistä ja korvauksesta) sisältyvät tanskalaisten biokaasun tuottajien vuositilinpäätöksiin. Vuotuinen liiallisten korvausten arviointi perustuu tuensaajien tilinpäätöksissä esitettyihin tietoihin järjestelmästä kokonaisuudessaan ([41]). Tanskan energiavirasto totesi, että tässä menetelmässä otetaan huomioon Ruotsin järjestelmien vaikutukset, sillä biokaasun kysynnän kasvu näkyy tuensaajien vuositilinpäätöksessä ilmoitettujen tulojen kasvuna. Tanskan energiavirasto totesi, että sen soveltama vuotuinen liiallisten korvausten arviointi on tiukka, sillä se perustuu julkisesti saatavilla oleviin tietoihin, jotka tilintarkastajat ovat tarkastaneet. Lisäksi Tanskan energiavirasto selitti, että Tanska tekee arvioinnin jälkikäteen kolmen vuoden jaksolta. Jos edelliseltä kolmivuotisjaksolta käy ilmi, että tuensaajille on maksettu liian suurta korvausta, sitä tarkistetaan alaspäin. Tanskan energiavirasto totesi, että vuosia 2018–2020 ja 2019–2021 koskevan arvioinnin perusteella liiallisia korvauksia ei ollut. Se lisäsi, että vuoden 2023 arviointi osoitti ensimmäistä kertaa, että vuosina 2020–2022 maksettiin liiallisia korvauksia. Tämä osoitti, että liialliset korvaukset johtuivat pääasiassa kyseisenä ajanjaksona tapahtuneesta kaasun hintojen jyrkästä noususta. Tämän vuoksi Tanska alensi korvausta seuraavien kolmen vuoden aikana korjatakseen tilanteen.

(83) Ruotsin kaasuliitto selitti, että Ruotsilla on useiden vuosien ajan ollut käytössä vuotuinen valvontamekanismi mahdollisten liiallisten korvausten havaitsemiseksi Ruotsissa ja että tähän mennessä biokaasun osalta ei ole maksettu liiallisia korvauksia. Ruotsin kaasuliitto ilmoitti, että seurantakertomukset kuvastavat biokaasun tuotantokustannuksia Ruotsissa, mukaan lukien tuottajille mahdollisesti myönnetty tuki. Ruotsin kaasuyhdistys selitti lisäksi, että tuodun biokaasun osalta raportit perustuvat tuontihintoihin, koska Ruotsi ei voi seurata tuotantokustannuksia tai muissa maissa myönnettyä tukea ja että muissa maissa myönnetty tuki otetaan joka tapauksessa huomioon, sillä se vaikuttaa Ruotsiin vietävän biokaasun hintaan.

(84) Lisäksi Ruotsin kaasuyhdistys totesi, että jos järjestelmien ja Tanskan tuotantotuen yhdistäminen johtaisi Tanskan tuottajille maksettaviin liiallisiin korvauksiin, tämä kävisi ilmi Tanskan valvontamekanismista, sillä siinä otetaan huomioon kaikki kustannukset ja tulot, mukaan lukien kaasun ja alkuperätakuiden myyntiin liittyvät tulot, sekä Tanskan tuki.

(85) Landwärme esitti huomautuksissaan kritiikkiä laskentamenetelmästä, jota komissio on soveltanut määrittääkseen tuen sallitun enimmäismäärän arvioitaessa biometaanin tukijärjestelmiä, mukaan lukien Ruotsin järjestelmät, kahdesta näkökohdasta. Landwärme katsoo, että laskentamenetelmä mahdollistaa liiallisten korvausten maksamisen, koska siinä ei oteta huomioon 1) alkuperätakuiden myynnistä saatavia tuloja eikä 2) muissa jäsenvaltioissa myönnettyä tukea. Ensimmäisen kohdan osalta Landwärme selitti, että alkuperätakuiden myynnistä saatavat tulot tuottavat voittoa biometaanin tuottajille. Koska nämä voitot antavat biometaanin tuottajille mahdollisuuden korvata (osittain) biometaanin tuotantokustannukset, ne on otettava huomioon tuen sallittua enimmäistasoa määritettäessä. Muussa tapauksessa verojärjestelmät voivat johtaa liiallisiin korvauksiin. Toisen kohdan osalta Landwärme totesi, että komission soveltamassa laskentamenetelmässä otetaan huomioon ainoastaan kansalliset olosuhteet ja sivuutetaan rajat ylittävä kauppa. Muihin jäsenvaltioihin vietävä biometaani on kuitenkin saattanut saada tukea jo alkuperämaassa. Näissä olosuhteissa biometaanin tuotantoon liittyvät lisäkustannukset on jo korvattu joko osittain tai kokonaan. Lisätuen myöntäminen tuontijäsenvaltioissa voi näin ollen johtaa liiallisiin korvauksiin.

([39]) Komission päätös, annettu 14 päivänä marraskuuta 2013, asiassa SA.35485 (2012/N) – Tanska – Tuki kaikille biokaasun käyttömuodoille – A (EUVL C 292, 4.9.2015, s. 3).

([40]) Ks. 27 päivänä joulukuuta 2019 annetun lain nro 1566 1 ja 2 § (saatavilla tanskaksi osoitteessa https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1566) ja 28 päivänä huhtikuuta 2020 annetun toimeenpanomääräyksen nro 547 5 § (saatavilla tanskaksi osoitteessa https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/547).

([41]) Tanskan viranomaiset selittivät, että arviointi perustuu edustavien tuensaajien eli sellaisten tuensaajien vuositilinpäätöksiin, joiden ainoa tai pääasiallinen toiminta liittyy biokaasuun. Esimerkiksi vuonna 2022 järjestelmässä oli 57 yritystä, joista 49 oli yksilöity edustaviksi yrityksiksi ja joiden osuus järjestelmästä tuetusta määrästä oli 96 prosenttia.

(86) Landwärme toimitti laskelman osoittaakseen, että Tanskan tuen, Ruotsin verovapautuksen ja alkuperätakuiden kasautuminen johtaa siihen, että tanskalaisille tuottajille maksetaan liiallisia korvauksia. Landwärme vertasi biometaanin tuotantokustannuksia, jotka ovat Landwärmen markkinatiedon mukaan 67,5 euroa megawattitunnilta, ja tuloja, jotka koostuivat kaasun fyysisestä arvosta (13,27 euroa/MWh), ja esitti, että ero ylittää jo Tanskan tuotantotuen (54,23 euroa/MWh vs. 55,27 euroa/MWh). Landwärme lisäsi tämän jälkeen Ruotsin tuen (29,56 euroa/MWh) ja alkuperätakuista saadut tulot (joita ei ole määritetty määrällisesti). Tämän perusteella Landwärme väitti, että liialliset korvaukset ovat Ruotsin tukea, johon on lisätty alkuperätakuiden hinta (sekä pieni osa Tanskan tuesta) ([42]).

(87) Sen varmistamiseksi, että liiallisia korvauksia ei makseta, Landwärme suositteli, että Ruotsi sulkee järjestelmän ulkopuolelle tuodun biometaanin, jota on jo tuettu sen alkuperämaassa.

(88) GreenGasAdvisorsin mukaan Tanska on laskenut kotimaisten tuottajien saaman tuen olevan riittävä syöttötuen ja alkuperätakuiden myynnin yhdistelmällä, joten alkuperätakuiden myynnin jälkeinen lisätuki Tanskan ulkopuolella johtaisi tuotantokustannusten liiallisiin korvauksiin, sillä fyysinen metaani saisi kaksinkertaisen korvauksen.

(89) EREF ja Eurogas esittivät yleisiä huomioita siitä, että eri maista peräisin olevien useiden tukiohjelmien kasautuminen voi johtaa liiallisiin korvauksiin ja vääristymiin EU:n markkinoilla ja että komission olisi päätöskäytännössään seurattava tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille erityisesti rajat ylittävien näkökohtien ja tukiohjelmien välisen vuorovaikutuksen osalta. EREF piti valitettavana, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoissa ei suljeta pois tuetun vihreän kaasun vientiä EU:n markkinoille.

3.3 **Muut kolmansien osapuolten huomautukset**

3.3.1 *Uusiutuvia energialähteitä koskevien tavoitteiden laskenta*

(90) Eräät sidosryhmät väittivät, että RED II -direktiiviä olisi mahdollisesti rikottu eri jäsenvaltioiden soveltamien uusiutuvia energialähteitä koskevien tavoitteiden laskentamenetelmien osalta ja että sama energiayksikkö saatetaan laskea tuetun biometaanin rajat ylittävään kauppaan liittyvissä uusiutuvia energialähteitä koskevissa tavoitteissa kahteen kertaan.

3.3.2 *Erilaisten verokantojen soveltamisen toteutettavuus*

(91) Ruotsin kaasuyhdistys reagoi unionin yleisen tuomioistuimen mahdolliseen toteamukseen, jonka mukaan Ruotsin olisi sovellettava tai se voisi soveltaa eri verotasoja eri alkuperämaissa saadun tuen mukaan ([43]).

(92) Ruotsin kaasuyhdistys väitti, että energiaverodirektiivi ([44]) mahdollistaa erilaiset verotasot biomassapitoisuuden perusteella mutta ei alkuperän eikä tuotantotuen perusteella. Lisäksi SEUT-sopimuksen 110 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa määrätä maahantuoduille tuotteille mitään muita sisäisiä maksuja kuin samanlaisille kotimaisille tuotteille. Jotta energiaverodirektiivin mahdollisuus eriyttää verotasot biomassapitoisuuden perusteella olisi käytännössä toimiva, jäsenvaltioiden on voitava soveltaa samaa veronalennusta maahantuotuihin ja kotimaassa tuotettuihin tuotteisiin, vaikka tuotantokustannukset ja tuotantotukitasot eroaisivat toisistaan eri maissa, mikä on yleensä tilanne. Ruotsin kaasuyhdistys katsoi, että on asianmukaista käyttää toteuttamiskelpoista menetelmää mahdollisten liiallisten korvausten havaitsemiseksi ja korjaamiseksi tällaisessa tilanteessa, kun otetaan huomioon kotimaiset tuotantotuet sekä muiden maiden tuottajille myönnetyt tuet. Ruotsin kaasuyhdistys väitti, että Ruotsissa käytetään tällaista menetelmää, kuten edellä on kuvattu.

([42]) Landwärme ei toimittanut näyttöä käyttämiensä tietojen tueksi. Ruotsin tuen määrä vastaa verohelpotuksen kokonaismäärää olettaen, että verohelpotus siirtyy kokonaisuudessaan tuottajalle.

([43]) ECLI:EU:T:2022:853, 122 kohta.

([44]) Neuvoston direktiivi 2003/96/EY, annettu 27 päivänä lokakuuta 2003, energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta (EUVL L 283, 31.10.2003, s. 51).

3.3.3 *Landwärmen lisähuomautukset Ruotsin toimenpiteiden kasautumisesta*

(93) Aloittamispäätökseen esittämissään huomautuksissa Landwärme esitti kysymyksiä myös Ruotsin biometaanin tuottajille Ruotsin tuotantotuesta mahdollisesti aiheutuvasta liiallisten korvausten riskistä. Landwärmen käsityksen mukaan tuesta ei koskaan ilmoitettu komissiolle, vaikka se vaikutti merkittävästi verojärjestelmän arviointiin. Landwärme väitti, että Ruotsin olisi otettava tämä tuotantotuki huomioon määrittäessään verojärjestelmän tuen tasoa. Muutoin molempien tukien kasautuminen voi johtaa liiallisiin korvauksiin. Toiseksi Ruotsin olisi varmistettava, että sellaisen biometaanin alkuperätakuita, jonka osalta biometaanin tuottajat ovat saaneet tuotantotukea, ei saa viedä, ellei biometaanin tuottaja maksa tukea kokonaisuudessaan takaisin Ruotsille. Muussa tapauksessa ruotsalaisille biometaanin tuottajille sallitaan alkuperätakuiden viennistä johtuva tukien kasautuminen. Ruotsin olisi myös varmistettava, että tuen myöntämisestä ilmoitetaan alkuperätakuussa, jotta estetään toimenpiteiden kiertäminen ja suljetaan pois mahdollisuus kaksinkertaiseen tukeen toisessa maassa siinä tapauksessa, että alkuperätakuita viedään.

4. RUOTSIN HUOMAUTUKSET

(94) Tässä jaksossa esitetään yhteenveto Ruotsilta 5 päivänä maaliskuuta 2024 saaduista aloittamispäätöstä koskevista huomautuksista sekä 6 päivänä toukokuuta 2024 saaduista kolmansien osapuolten huomautuksia koskevista huomautuksista.

4.1 Biokaasun tuonnin kasvun taustatekijät

(95) Ruotsi selitti, että sillä ei ole empiirisiä tietoja verovapautusten vaikutuksista maahantuodun biokaasun määriin, mutta se katsoo, että korrelaatiota ei ole. Koska biokaasua verotetaan samalla tavalla alkuperästä riippumatta, itse verovapautuksella ei ole vaikutusta biokaasun alkuperään.

(96) Ruotsi myönsi, että Tanskan tuet ovat saattaneet vaikuttaa Ruotsin markkinoille suuntautuvaan tuontiin. Ruotsi toteaa kuitenkin, että Tanskasta tulevan tuonnin kasvuun saattaa olla muita vaikuttavia tekijöitä, sillä kaasumarkkinat ovat kansainväliset ja monimutkaiset.

(97) Vastauksena Landwärmen huomautuksiin Ruotsi selitti, että esimerkiksi ruotsalaisen, tanskalaisen ja saksalaisen biokaasun hintaeroja ei luoda, vahvisteta tai neutraloida biokaasun kulutuksen verovapautuksella, jossa kaikkea biokaasua kohdellaan yhdenvertaisesti. Verovapautus voi (ja sen tarkoituksena on) vaikuttaa biokaasun loppumarkkinahintaan suhteessa maakaasuun. Verovapaus vaikuttaa biokaasun ja maakaasun kulutusmääriin Ruotsissa siten, että biokaasua käytetään entistä enemmän. Niin kauan kuin verovapautus on kaiken biokaasun osalta yhtä suuri, se ei koskaan ole syynä kulutetun biokaasun suhteellisiin määriin eri alkuperämaissa. Niin kauan kuin yhden jäsenvaltion biokaasun tuottajat saavat enemmän tuotantotukea kuin toisen jäsenvaltion tuottajat, ensin mainitun jäsenvaltion biokaasun tuotantokustannukset ovat aina alhaisemmat, koska muut tuotantokustannukset ovat samanlaiset. Lisäksi tuotantokustannukset voivat aina vaihdella kahden jäsenvaltion tai kahden tuottajan välillä riippumatta siitä, saavatko ne tukea. Ruotsi päättelee, että yhtäläinen verovapautus ei vääristä tai pahenna olemassa olevia biokaasualan toimijoiden välisiä vääristymiä.

4.2 Väitetyt liialliset korvaukset

(98) Ruotsi totesi, että käytössä on valvontamekanismeja mahdollisten liiallisten korvausten seuraamiseksi Ruotsissa. Vuosien 2018 ja 2019 seurantakertomukset osoittavat, että liiallisia korvauksia ei ole maksettu, ja ennusteiden mukaan niitä ei pitäisi maksaa tulevaisuudessakaan. Seurantakertomuksissa on otettu huomioon biokaasun tuotantokustannukset Ruotsissa. Maahantuodun biokaasun osalta laskelmat perustuvat tuontihintoihin, jotka kuvastavat toisessa jäsenvaltiossa toimivalle tuottajalle myönnettyjä tukimääriä ja alkuperätakuita. Ruotsi selitti, että se ei voi ottaa huomioon tuodun biokaasun tuotantokustannuksia: Ruotsilla tai tuojilla ei ollut tietoa tuotantokustannuksista tai muiden maiden tuottajille myönnetystä tuesta.

(99) Lisäksi Ruotsi myönsi, että Tanskassa on valvontamekanismi, jonka rahoitusvajeanalyysiin sisällytetään kaikki tulot, myös alkuperätakuista saadut tulot. Ruotsi selitti, että kun tanskalaiset tuottajat myyvät biokaasua Ruotsiin, vientihinnat näkyvät tuloissa samalla tavalla kuin tuontihinnat näkyvät ruotsalaisten ostajien kustannuksissa. Tanskan ja Ruotsin mekanismit täydentävät toisiaan tässä suhteessa, ja niillä seurataan mahdollisia liiallisia korvauksia kullakin markkinalla.

(100) Landwärmen esittämien erityisten huomautusten osalta Ruotsi selvensi seuraavaa:

a) Alkuperätakuista mahdollisesti saatavat tulot sisältyvät Tanskan liiallisten korvausten testiin.

b) Tanskan liiallisten korvausten testissä otetaan huomioon kaikki tulot eli myös tulot, jotka saadaan myymällä kaasua ulkomaille. Tanskan alkuperätakuut ja tuotantotuki otetaan huomioon Tanskan testin lisäksi Ruotsin testissä tuontihintojen avulla.

c) Viitaten Landwärmen toimittamaan kvantifiointiin (ks. johdanto-osan 86 kappale) esitetyt tuotantokustannukset on Ruotsin seurantakertomusten tietojen perusteella aliarvioitu, eivätkä ne kuvasta ruotsalaisen tuojan biokaasun todellisia kustannuksia (jotka määräytyvät markkinakysynnän perusteella).

(101) Landwärmen suosituksesta, jonka mukaan Ruotsin olisi jätettävä järjestelmän ulkopuolelle tuotu biometaani, jota on tuettu sen alkuperämaassa, Ruotsi väitti, että valtiontukisäännöissä ei kielletä tuen kasautumista ja että tässä ehdotuksessa ei oteta huomioon sitä, johtaako tuen kasautuminen liiallisiin korvauksiin.

4.3 **Muut huomautukset**

4.3.1 *Uusiutuvia energialähteitä koskevien tavoitteiden laskenta*

(102) Ruotsi selvensi, että samaa energiayksikköä ei lasketa kahteen kertaan uusiutuvia energialähteitä koskevissa tavoitteissa, jotka liittyvät tuetun biometaanin rajat ylittävään kauppaan Ruotsissa.

4.3.2 *Erilaisten verokantojen soveltamisen toteutettavuus*

(103) Ruotsi reagoi unionin yleisen tuomioistuimen mahdolliseen toteamukseen, jonka mukaan Ruotsin olisi sovellettava tai se voisi soveltaa eri verotasoja eri alkuperämaissa saadun tuen mukaan ([45]).

(104) Ruotsi väitti, että kaasun alkuperään perustuvien erilaisten verokantojen soveltaminen ei ole mahdollista tai kohtuullista useista syistä. Valmisteverot ovat tuotteisiin liittyviä välillisiä veroja, joita ei voida määrittää yksittäin, vaan niiden olisi oltava samat kaikille samoihin tarkoituksiin käytettävien samojen tavaroiden käyttäjille. EU:n yhdenmukaistettujen valmisteverojen perusteena ei myöskään pitäisi olla eri jäsenvaltioista peräisin olevien tavaroiden tuotantokustannusten erojen tasoittaminen. Lisäksi veronalennukset täydentävät tuotantotukea, sillä niillä on eri tarkoitus: biokaasun kysynnän ja tuotannon lisääminen.

(105) Ruotsi totesi lisäksi, että energiaverodirektiivin mukaisesti energiatuotteilla, joilla on samat CN-koodit (joissa ei oteta huomioon alkuperämaata), olisi periaatteessa oltava sama verotaso. Ruotsi totesi myös, että biokaasun tukemiselle ei ole yhdenmukaistettua EU:n etuuskohtelua: toteamalla, että tuotantotuki yhdessä jäsenvaltiossa tekee verovapautuksen toisessa jäsenvaltiossa mahdottomaksi, komissio valitsisi kaikkien jäsenvaltioiden suosiman tukimuodon eli tuotantotuen.

(106) Päätelmänä Ruotsi totesi, että olisi asianmukaisempaa ja tehokkaampaa edellyttää, että tuotantotukea ei myönnetä vientiin tarkoitetuille tuotteille, sen sijaan, että vaadittaisiin soveltamaan erillisiä valmisteverokantoja biokaasun alkuperän perusteella.

4.3.3 *Landwärmen lisähuomautukset Ruotsin toimenpiteiden kasautumisesta*

(107) Tältä osin Ruotsi selvensi, että Landwärmen mainitsemat tukiohjelmat pannaan täytäntöön yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti (ks. esimerkiksi SA.111255 ja SA.112758). Ruotsi vahvisti, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen vaatimusten mukaisesti kaikki muut tuet, kuten verovapautus, otetaan huomioon, kun määritetään oikeasuhteinen tuotantotuen taso Ruotsissa, mikä tarkoittaa, että väitetty kasautumisongelma on jo otettu huomioon. Lopuksi Ruotsi selvensi, että toistaiseksi ruotsalaisille biokaasun tuottajille ei myönnetä alkuperätakuita.

([45]) ECLI:EU:T:2022:853, 122 kohta.

5. JÄRJESTELMIEN ARVIOINTI

5.1 Tuen olemassaolo

(108) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

(109) Voidakseen tehdä päätöksen valtiontuen olemassaolosta komission on arvioitava, täyttyvätkö kaikki SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa asetetut kumulatiiviset edellytykset (eli valtion varojen siirto, valtion toimenpiteeksi katsominen, valikoiva etu, kilpailun vääristymisen uhka ja vaikutus EU:n sisäiseen kauppaan) tarkasteltavana olevan toimenpiteen osalta.

(110) Komissio on jo alustavasti päätellyt aloittamispäätöksessä (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 99–105 kappale), että järjestelmät ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

5.1.1 *Toimenpiteen johtuminen valtiosta ja valtion varat*

(111) Verovapautuksista säädetään Ruotsin energiaverolaissa (1994:1776) (ks. johdanto-osan 18 kappale), ja ne vähentävät valtion verotuloja. Näin ollen ne katsotaan valtion toiminnaksi ja rahoitetaan valtion varoista.

5.1.2 *Valikoiva etu ja tuensaajat*

(112) Järjestelmien suoria tuensaajia ovat moottoripolttoainejärjestelmän verovelvolliset ja lämmityspolttoainejärjestelmän loppukäyttäjät (ks. johdanto-osan 32 ja 33 kappale). Ne eivät maksa veroa, joka tavallisesti maksettaisiin verovirastolle, tai ne pyytävät veroviranomaista palauttamaan veron, jonka ne ovat maksaneet kestävästä, muusta kuin elintarvikepohjaisesta biokaasusta ja biopropaanista.

(113) Järjestelmät hyödyttävät kuitenkin välillisesti myös kestävän, muun kuin elintarvikepohjaisen biokaasun ja biopropaanin tuottajia sen vuoksi, että niiden tuotteiden kysyntä kasvaa (ks. johdanto-osan 35 kappale).

(114) Etu on valikoiva, sillä se koskee ainoastaan kestävää, muuta kuin elintarvikepohjaista biokaasua ja biopropaania, jotka korvaavat maakaasua ja nestekaasua.

5.1.3 *Vaikutus kauppaan ja kilpailuun*

(115) Koska liikenteessä ja lämmityksessä käytettävällä biokaasulla ja biopropaanilla käydään kauppaa jäsenvaltioiden välillä ja ne korvaavat fossiilisia polttoaineita, verovapautukset vaikuttavat todennäköisesti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja voivat vääristää kilpailua.

(116) Erityisesti Ruotsin lounaisosa on liitetty Euroopan kaasuverkkoon Tanskan kautta. Näin ollen Ruotsi käy kauppaa kaasulla ja biokaasulla naapurimaiden, erityisesti Tanskan, kanssa. Tukholmassa on myös alueellinen kaasuverkosto, jossa käytetään paikallisesti syötettyä biokaasua ja kuljetettua nesteytettyä maakaasua tai nestekaasua. Komissio toteaa kuitenkin, että Ruotsin biokaasumarkkinat ovat suurelta osin verkon ulkopuolella ja maassa on useita paikallisia ja alueellisia verkkoja tai erillisiä biokaasulaitoksia ja täyttöasemia (ks. johdanto-osan 37 kappale).

5.1.4 *Valtiontukea koskeva päätelmä*

(117) Edellä esitetyn perusteella (ks. johdanto-osan 111–116 kappale) ja kuten aiemmissa päätöksissä ([46]) todetaan, komissio päättelee, että järjestelmät ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

([46]) Ks. esimerkiksi komission asiassa SA.43302 (2015/N) antaman päätöksen johdanto-osan 21 kappale (EUVL C 241, 1.7.2016, s. 6).

5.2 **Tuen sääntöjenmukaisuus**

(118) Vaikka Ruotsin viranomaiset ilmoittivat järjestelmistä ennen niiden täytäntöönpanoa, unionin yleinen tuomioistuin kumosi vuoden 2020 päätökset järjestelmien hyväksymisestä. Järjestelmiä on näin ollen pidettävä sääntöjenvastaisina ([47]).

5.3 **Tuen soveltuvuus sisämarkkinoille**

5.3.1 *Arvioinnissa käytettävä oikeusperusta*

(119) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti komissio voi pitää sisämarkkinoille soveltuvana ”tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”. Näin ollen kyseisen perussopimuksen määräyksen nojalla sisämarkkinoille soveltuvan tuen on edistettävä tietyn taloudellisen toiminnan (tai alueen) kehittämistä ([48]). Tuki ei myöskään saisi vääristää kilpailua yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.

(120) Kuten johdanto-osan 71 kappaleessa mainitaan, komissio on arvioinut järjestelmien soveltuvuutta sisämarkkinoille 1 päivän tammikuuta 2021 ja 26 päivän tammikuuta 2022 välisenä aikana energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 3.2 ja 3.3 jaksossa vahvistettujen edellytysten perusteella ja 27 päivästä tammikuuta 2022 ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 3 ja 4.1 jaksossa vahvistettujen edellytysten perusteella.

5.3.2 *Energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen mukainen arviointi*

5.3.2.1 Positiivinen edellytys: tuen on edistettävä tietyn taloudellisen toiminnan kehitystä

5.3.2.1.1 Taloudellisen toiminnan kehittäminen

(121) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti toimenpiteen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille, jos sillä edistetään tietyn taloudellisen toiminnan (tai alueen) kehittämistä ([49]).

(122) Komissio toteaa, että järjestelmillä tuetaan verovapautusten kautta moottori- tai lämmityspolttoaineina käytettävän kestävän biokaasun ja biopropaanin kulutusta ja siten välillisesti myös kestävän biokaasun ja biopropaanin tuotantoa (ks. johdanto-osan 35 kappale). Näin ollen järjestelmistä tuettu taloudellinen toiminta on kestävän biokaasun ja biopropaanin tuotantoa.

(123) Järjestelmien tavoitteena on edistää johdanto-osan 28 kappaleessa mainittujen tavoitteiden saavuttamista.

(124) Sen vuoksi komissio katsoo, että järjestelmät helpottavat taloudellisen toiminnan kehityksen edistämistä, kuten SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa edellytetään.

5.3.2.1.2 Kannustava vaikutus

(125) Tukitoimenpiteellä on kannustava vaikutus, jos se kannustaa tuensaajaa muuttamaan toimintatapaansa tietyn tukitoimenpiteellä tavoitellun taloudellisen toiminnan kehittämiseksi ja jos toimintatavan muutos ei tapahtuisi ilman tukea ([50]). Näin on erityisesti silloin, kun uusiutuvan energian kustannukset ylittävät kyseisen energiamuodon markkinahinnan ja tuki voi auttaa vähentämään näitä ympäristöä koskevia lisäkustannuksia.

([47]) Ks. SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohta ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.2.2008, CELF, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, 61–64 kohta.
([48]) Unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, Itävalta v. komissio, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, 20 ja 24 kohta.
([49]) Unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, Itävalta v. komissio, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, 20 ja 24 kohta.
([50]) Ks. tältä osin energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 49 ja 120 kohta sekä unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, Itävallan tasavalta v. komissio, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742.

(126) Kuten taulukoissa 1–3 esitetään, verovelvollisten osalta moottori- tai lämmityspolttoaineena käytettävän biokaasun yksikkökustannukset ovat korkeammat kuin maakaasun yksikkökohtainen markkinahinta. Ruotsi selittää, että tämä koskee myös biopropaania. Kuten johdanto-osan 51 ja 57 kappaleessa mainitaan, Ruotsi sitoutui sisällyttämään biopropaanin vuotuisiin seurantakertomuksiin, vertaamaan sen kustannuksia fossiilisen propaanin hintaan ja mukauttamaan tarvittaessa tuen määrää liiallisten korvausten välttämiseksi. Lisäksi Ruotsi mukauttaa vuotuisia seurantakertomuksiaan ottaakseen huomioon päästökauppajärjestelmän poikkeukset lämpölaitoksissa ja sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksissa käytettävän biokaasuosuuden osalta tarkkailu- ja raportointivaatimusten mukaisesti, kun ne hyväksytään direktiivin 2003/87/EY nojalla.

(127) Koska verovapautukset kannustavat käyttämään kestävää biokaasua ja biopropaania, ne kannustavat myös tämäntyyppisten uusiutuvien polttoaineiden tuotantoon. Sen vuoksi komissio katsoo, että tuella on kannustava vaikutus energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 49 kohdan mukaisesti.

5.3.2.1.3 Mitään asiaan liittyvää unionin oikeuden säännöstä ei rikota

(128) Valtiontukea ei voida katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi, jos tuettu toiminta, tukitoimenpide tai sen ehdot rikkovat erottamattomasti unionin oikeutta ([51]).

(129) Kuten johdanto-osan 25 kappaleessa todetaan, Ruotsi varmistaa, että järjestelmien tukea myönnetään ainoastaan biokaasulle ja biopropaanille, jotka täyttävät sovellettavat RED I- ja RED II -direktiivien mukaiset EU:n kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjä koskevat kriteerit.

(130) Ruotsi on myös vahvistanut energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 113 kohdan mukaisesti, että järjestelmistä ei myönnetä tukea ravintokasveista tuotetuille biopolttoaineille (ks. johdanto-osan 20 kappale).

(131) Koska järjestelmät koskevat energiatuotteiden valmisteverovapautuksia, komissio arvioi myös, ovatko ne energiaverodirektiivin mukaisia.

(132) Energiaverodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa biopolttoaineisiin verovapautusta tai alennettua verokantaa. Direktiivin 16 artiklan 2 kohdassa rajoitetaan verovapautus tai alennettu verokanta koskemaan vain sitä osaa tuotteesta, joka on tosiasiallisesti peräisin biomassasta, ja näin järjestelmissä tehdäänkin (johdanto-osan 27 kappale), sillä verovapautusta sovelletaan ainoastaan biokaasun ja biopropaanin osaan.

(133) Lisäksi järjestelmät ovat energiaverodirektiivin 16 artiklan 3 kohdan mukaisia. Kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden soveltamaa verovapautusta tai alennettua verokantaa on mukautettava ottaen huomioon raaka-aineiden hintojen muutokset, jotta kyseiset alennukset eivät olisi tarpeettoman suuria tuotteiden tuotannosta aiheutuviin lisäkustannuksiin nähden. Komissio toteaa, että Ruotsi seuraa vuosittain asianomaisten tuotteiden hintoja ja mukauttaa tarvittaessa tukitasoja välttääkseen liiallisten korvausten riskin tulevaisuudessa (ks. johdanto-osan 43 kappale).

(134) Kuten johdanto-osan 36 kappaleessa todetaan, vapautusta valmisteverosta sovelletaan biokaasun tai biopropaanin alkuperästä riippumatta, joten se on vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen mukainen. Muista jäsenvaltioista tuodusta energiasta kannettaviin valmisteveroihin sovellettava verojärjestelmä on toteutettava valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta annetun direktiivin 2008/118/EY mukaisesti ([52]).

(135) Mitä tulee kolmansien osapuolten huomautukseen uusiutuvia energialähteitä koskevien tavoitteiden laskentamenetelmästä (ks. johdanto-osan 90 kappale), komissio katsoo, että tällaiset metodologiset kysymykset eivät vaikuta tukitoimenpiteen tarkoitukseen eli biokaasun tai biopropaanin edistämiseen sellaisenaan eivätkä ne liity sellaisen tukitoimenpiteen yksityiskohtaisiin sääntöihin, joka liittyy niin kiinteästi tuen kohteeseen, että niitä on mahdotonta arvioida erikseen. Sen vuoksi komissio ei arvioi tätä seikkaa tämän valtiontukipäätöksen yhteydessä.

([51]) Unionin tuomioistuimen tuomio 22. syyskuuta 2020, Itävalta v. komissio, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, 44 kohta.

([52]) Ja 13 päivästä helmikuuta 2023 alkaen direktiivillä (EU) 2020/262, jolla korvataan direktiivi 2008/118/EY (valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä 19 päivänä joulukuuta 2019 annettu direktiivi (EU) 2020/262 (EUVL L 58, 27.2.2020, s. 4)).

(136) Näin ollen komissio katsoo, että järjestelmät eivät ole unionin oikeuden asiaa koskevien säännösten vastaisia.

5.3.2.2 Negatiivinen edellytys: tuki ei perusteettomasti vaikuta kaupankäynnin edellytyksiin yhteisen edun vastaisesti

5.3.2.2.1 Markkinat, joihin tuki vaikuttaa

(137) Markkinat, joihin tuki vaikuttaa, ovat Ruotsin ja EU:n kestävän biokaasun ja biopropaanin markkinat.

5.3.2.2.2 Tukitoimenpiteen myönteiset vaikutukset

(138) Kuten 5.3.2.1.1 jaksossa todetaan, toimenpide edistää tietyn taloudellisen toiminnan kehitystä eli kestävän biokaasun ja biopropaanin tuotantoa. Uusiutuvan energian kehittämisen edistäminen on yksi unionin energiapolitiikan tavoitteista.

5.3.2.2.3 Tukitoimenpiteen kielteiset vaikutukset sisämarkkinoihin: tukitoimenpiteellä minimoidaan kilpailun ja kaupan vääristyminen

5.3.2.2.3.1 Valtion toteuttamien toimien tarve

(139) Energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 3.2.2 jakson mukaan jäsenvaltion on osoitettava, että valtion tukitoimenpiteet ovat tarpeen ja erityisesti että tuki on tarpeen sellaisen markkinoiden toimintapuutteen korjaamiseksi, joka muutoin jäisi ratkaisematta. Uusiutuvan energian tuotannon osalta komissio olettaa, että jäljelle jäävä markkinoiden toimintapuute, joka voidaan korjata uusiutuvaan energiaan myönnettävällä tuella, on edelleen olemassa energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 115 kohdassa esitetyistä syistä.

(140) Ilman valtion toteuttamia toimia biokaasun ja biopropaanin verokannat olisivat samat kuin fossiilisten polttoaineiden, maakaasun ja nestekaasun verokannat. Kuten taulukoista 1–3 käy ilmi, ilman valtion toteuttamia toimia moottori- tai lämmityspolttoaineina käytettävä biokaasu ja biopropaani olisivat kalliimpia kuin niiden fossiiliset vastineet. Komissio katsoo, että niitä ei näin ollen myytäisi siinä määrin kuin se on tarpeen järjestelmien tavoitteena olevien ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän perusteella komissio päättelee, että tuki on tarpeen.

(141) Kuten johdanto-osan 26 kappaleessa todetaan, Ruotsi on lisäksi vahvistanut, että järjestelmistä tuettavaan biokaasuun ja biopropaaniin ei sovelleta kiintiöjärjestelmää, sekoitusvelvoitteita tai muita vaikutukseltaan vastaavia järjestelmiä. Näin ollen energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 114 kohtaa noudatetaan.

5.3.2.2.3.2 Tarkoituksenmukaisuus

(142) Energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 40 kohdan mukaan ehdotetun toimenpiteen on oltava kyseisen poliittisen tavoitteen saavuttamiseen tarkoituksenmukainen väline. Energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 116 kohdan mukaan komissio olettaa, että jäsenvaltioiden ilmastonmuutosta ja kestävyyttä koskevien tavoitteidensa saavuttamiseksi myöntämä tuki on tarkoituksenmukaista ja että sen vääristävät vaikutukset ovat vähäisiä, jos kaikki muut sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat edellytykset täyttyvät.

(143) Komissio toteaa, että verovapautukset kannustavat kuluttamaan kestävää biokaasua ja biopropaania ja edistävät siten niiden tuotantoa. Järjestelmien tavoitteena on edistää johdanto-osan 28 kappaleessa mainittujen kansallisten ja EU:n tavoitteiden saavuttamista.

(144) Komissio katsoo, että veronalennuksen muodossa myönnettävä tuki on periaatteessa tarkoituksenmukainen väline uusiutuvan energian kulutuksen kannustamiseksi edellyttäen, että kaikki muut sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat edellytykset täyttyvät.

5.3.2.2.3.3 Oikeasuhteisuus (mukaan lukien kasautuminen)

5.3.2.2.3.3.1 Oikeasuhteisuus

(145) Energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 131 kohdan mukaisesti muusta uusiutuvista energialähteistä kuin sähköstä peräisin olevalle energialle myönnettävän toimintatuen on täytettävä seuraavat kumulatiiviset edellytykset:

a) Tuki energiayksikköä kohti ei ylitä energian tuotannosta kyseisellä teknologialla aiheutuvien tasoitettujen kokonaistuotantokustannusten (LCOE) ja kyseisen energiamuodon markkinahinnan välistä eroa (ei liiallisia korvauksia).

b) Tasoitetut energian tuotantokustannukset voivat sisältää pääoman tavanomaisen tuoton. Tasoitettuja energian tuotantokustannuksia laskettaessa investoinnin kokonaismäärästä vähennetään investointituki.

c) Tuotantokustannukset saatetaan ajan tasalle säännöllisesti vähintään kerran vuodessa.

d) Tukea myönnetään ainoastaan siihen asti, kun laitoksesta on tehty täydet poistot tavanomaisten kirjanpitosääntöjen mukaisesti, jotta vältetään se, että tasoitettuihin energian tuotantokustannuksiin perustuva toimintatuki ylittäisi investoinnin poistot.

(146) Energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 131 kohdan c alakohdassa esitetyn edellytyksen osalta komissio toteaa, että Ruotsin viranomaiset valvovat järjestelmiä säännöllisesti. Ruotsi on vahvistanut, että se jatkaa moottori- ja lämmityspolttoainemarkkinoiden valvontaa ja että seurantakertomuksia laaditaan ja lähetetään säännöllisesti komissiolle. Nämä kertomukset sisältävät päivitetyt biokaasun kustannuslaskelmat (ja biopropaania koskevat laskelmat, jos tällaiset markkinat kehittyvät). Ruotsi on myös sitoutunut siihen, että jos kustannukset muuttuvat siten, että syntyy liiallisten korvausten vaara, tukitasoja mukautetaan vastaavasti. Komissio katsoo näin ollen, että energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 131 kohdan c alakohdan edellytys täyttyy.

(147) Kuten johdanto-osan 41 kappaleessa mainitaan, Ruotsi on vahvistanut, että tukea ei myönnetä sen jälkeen, kun laitoksista on tehty täydet poistot tavanomaisten kirjanpitosääntöjen mukaisesti. Komissio katsoo näin ollen, että energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 131 kohdan d alakohdan edellytys täyttyy.

(148) Ruotsi on selittänyt energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 131 kohdan a alakohdan edellytyksen osalta, että sen vuosien 2018 ja 2019 seurantakertomukset osoittavat, että biokaasulle ei ole maksettu liiallisia korvauksia, ja ennusteet osoittavat, että sitä ei pitäisi tapahtua tulevaisuudessakaan. Ruotsin energiaviraston laatimien seurantakertomusten tulokset, jotka esitetään taulukoissa 1–3, osoittavat, että maakaasun ja biokaasun välillä on myönnetystä verovapautuksesta huolimatta edelleen biokaasuun kohdistuva kielteinen ero.

(149) Energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 131 kohdan b alakohdan osalta Ruotsin viranomaiset totesivat, että biokaasun tuottoaste vuonna 2019 oli noin 10 prosenttia, mitä on pidetty alan kohtuullisena tuottoasteena. Ruotsi sitoutui seuraamaan investointien tuottoa vuosittain ja tarvittaessa mukauttamaan tukitasoa.

(150) Näin ollen komissio päättelee, että energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 131 kohdan vaatimuksia noudatetaan.

5.3.2.2.3.3.2 Kasautuminen

(151) Energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 3.2.5.2 jakson mukaisesti tukea voidaan myöntää samanaikaisesti useista tukiohjelmista tai se voi kasautua tapauskohtaisen tuen kanssa edellyttäen, että toiminnalle tai hankkeelle myönnettävän valtiontuen kokonaismäärä ei ylitä energia- ja ympäristötuen suuntaviivoissa vahvistettuja tuen enimmäismääriä.

(152) Komissio toteaa, että ei ole poissuljettua, että tuottaja voi saada tuotantotukea ja että sen tuotanto voidaan tämän jälkeen vapauttaa energia- ja hiilidioksidiveroista Ruotsissa, jos se täyttää 2.2 jaksossa esitetyt tukikelpoisuusedellytykset.

(153) Komissio toteaa, että tällaista tukea myönnetään toimitusketjun eri vaiheissa ja että sillä on erilaisia suoria tuensaajia. Tuotantotukea käytetään ensimmäisessä vaiheessa (tuotanto) ja Ruotsin verovapautusjärjestelmiä viimeisessä vaiheessa (kulutus). Tuotantotuen tavoitteena on kannustaa investoimaan biokaasun tuotantoon tarjoamalla tuottajille suurempia tai vakaampia tuloja kuin markkinoilla tavanomaisesti saataisiin. Kulutusjärjestelmän tavoitteena on alentaa biokaasun hintaa loppukuluttajille, jotta he voivat ostaa biokaasua maakaasun sijasta.

(154) Kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut ([53]), Ruotsin verovapautukset eivät vaikuta tuotantokustannuksiin. Ne voisivat lisätä kysyntää, mikä puolestaan voisi lisätä tuottajan tuloja. Samanaikaisesti, kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut ([54]), tuotantotukea saanut biokaasu antaisi tuottajalle mahdollisuuden myydä biokaasua hinnalla, joka pystyy kilpailemaan maakaasun hinnan kanssa.

5.3.2.2.3.3.2.1 Kasautuminen tuotantotuen kanssa kansallisella tasolla

(155) Kuten 2.5 jaksossa todetaan, Ruotsin viranomaiset selittivät, että verovapautusten ja sellaisten toimenpiteiden, joilla myönnetään investointi- tai toimintatukea biokaasun tai biopropaanin tuottajille, kasautuminen on mahdollista. Ne selittivät myös, että tukimäärät, joita on mahdollisesti myönnetty biokaasun tai biopropaanin tuottajille Ruotsissa, sisällytetään ilmoitettuihin kustannuksiin ja otetaan siten huomioon Ruotsin energiaviraston toteuttamassa korvausseurannassa.

(156) Mitä tulee Landwärmen huomautuksiin, jotka koskevat kasautumista Ruotsin tuotantotukijärjestelmien kanssa (ks. johdanto-osan 93 kappale), ja kun otetaan huomioon Ruotsin toimittamat vastaukset (ks. johdanto-osan 107 kappale), komissio ei pysty yksilöimään mitään merkityksellistä ongelmaa, joka liittyisi verojärjestelmien ja muiden Ruotsin tuotantotukijärjestelmien kasautumiseen. Komissio toteaa, että toisaalta mahdollinen tuotantotuki otetaan huomioon verojärjestelmien yhteydessä tehdyssä liiallisten korvausten testissä (ks. johdanto-osan 65 ja 66 kappale) ja että toisaalta Ruotsi varmistaa, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen kasautumista koskevia vaatimuksia noudatetaan myönnettäessä tuotantotukea yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla (ks. johdanto-osan 107 kappale).

(157) Tämän perusteella komissio päättelee, että järjestelmät ovat energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 3.2.5.2 jakson mukaisia, kun kyseessä on kasautuminen kyseisen tuotantotuen kanssa kansallisella tasolla ([55]).

5.3.2.2.3.3.2.2 Kasautuminen tuotantotuen kanssa tietyissä jäsenvaltioissa

(158) Kuten aloittamispäätöksessä selitetään, komissio oli saanut Landwärmeltä tietoja, jotka osoittavat, että Tanskasta peräisin olevan biokaasun määrä oli jatkuvasti kasvanut Ruotsissa vuosina 2015–2019.

(159) Aloittamispäätöksen jälkeen kolmansilta osapuolilta ja Ruotsilta saadut huomautukset osoittavat, että biokaasun tuonti Tanskasta on lisääntynyt Ruotsissa järjestelmien voimassaolon jatkamista koskevaa ilmoitusta edeltävinä vuosina ja vuoden 2020 päätösten hyväksymisen jälkeen.

(160) Landwärme toimitti lisätietoja tästä seikasta (ks. johdanto-osan 79 kappale). Landwärme väitti, että biometaanin tuottajat, jotka saivat kumulatiivisesti kahta tukea, saivat liiallisia korvauksia ja käyttivät niitä pakottaakseen ruotsalaisia biometaanin tuottajia ja muiden jäsenvaltioiden tuottajia pois Ruotsin markkinoilta (ks. johdanto-osan 80 kappale).

(161) Ruotsin kaasuyhdistys ja Ruotsi katsovat, että vaikka Tanskan tuet ovat saattaneet vaikuttaa Ruotsin markkinoille suuntautuvaan tuontiin, on olemassa muita tekijöitä, joilla on saattanut olla vaikutusta (ks. johdanto-osan 78 ja 96 kappale).

(162) Tämän perusteella komissio katsoo, että ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että Tanskassa myönnetty tuki olisi saattanut vaikuttaa Tanskasta Ruotsiin tuodun biokaasun määrän kasvuun. Komissio katsoo kuitenkin myös, että esitetyn näytön perusteella ei voida päätellä, että liiallisiin korvauksiin olisi syy-yhteys. Tämä kehitys on saattanut yksinkertaisesti olla seurausta Tanskassa sijaitsevien biokaasun tuotantolaitosten lisääntymisestä, mikä on Tanskan tuotantotuen tavoite, ja siten tarjonnan kasvusta.

([53]) ECLI:EU:T:2022:853, 25 kohta.
([54]) ECLI:EU:T:2022:853, 25 kohta.
([55]) ECLI:EU:T:2022:853, 89–91 ja 108 kohta.

(163) Lisäksi komissio ymmärtää, että Landwärmen perustelut perustuvat alkuperätakuisiin (jotka mahdollistavat alkuperän jäljittämisen). Biometaanin rajat ylittävä kauppa perustuu pääsääntöisesti sertifikaatteihin. Kun biokaasu syötetään kaasuverkkoon, sitä ei voida erottaa maakaasusta. RED II -direktiivin soveltamiseksi annettujen alkuperätakuiden ainoana tehtävänä on osoittaa loppukäyttäjälle, että tietty osuus tai määrä energiaa on tuotettu uusiutuvista lähteistä. Alkuperätakuilla voidaan käydä kauppaa. Alkuperätakuilla on markkina-arvo, joka olisi otettava huomioon asiaankuuluvissa tukijärjestelmissä ([56]).

(164) Näin ollen merkityksellinen kysymys ei koske sitä, käydäänkö alkuperätakuilla kauppaa, vaan sitä, sisältyvätkö ne (ja muut tulolähteet) liiallisten korvausten testeihin.

(165) Komissio toteaa, että sekä Ruotsi että Tanska tekevät liiallisia korvauksia koskevia testejä. Komissio aloittaa arviointinsa Tanskan liiallisten korvausten testillä.

(166) Kuten Tanskan viranomaiset ovat vahvistaneet (ks. johdanto-osan 82 kappale), Tanska tekee tukiohjelman SA.35485 ([57]) osalta vuotuisen liiallisten korvausten arvioinnin. Laskelma perustuu tuensaajien vuositilinpäätöksiin, ja siinä otetaan huomioon kaikki kustannukset ja tulot, mukaan lukien kaasun ja alkuperätakuiden myyntiin liittyvät tulot sekä Tanskan tuki. Tanska tekee arvioinnin kolmen vuoden jaksolta. Jos edellinen kolmen vuoden ajanjakso osoittaa, että Tanskan biometaanin tukiohjelman tuensaajat ovat saaneet liiallisia korvauksia, kansalliset viranomaiset tarkistavat tukitasoa ja mukauttavat sitä. Näin tapahtui vuoden 2023 arvioinnin jälkeen, kuten Tanska selitti. Tanskan viranomaiset lisäsivät, että tässä menetelmässä otetaan huomioon Ruotsin järjestelmien vaikutukset, sillä biokaasun kysynnän kasvu näkyy vuositilinpäätöksessä ilmoitettujen tulojen kasvuna.

(167) Komissio katsoo, että Tanskan toteuttama testi on suunniteltu hyvin varmistamaan, että Tanskan järjestelmässä ei makseta liiallisia korvauksia (ja toteuttamaan asianmukaisia korjaavia toimenpiteitä liiallisten korvausten tapauksessa). Vuosina 2020–2022 komissio suoritti itse tukiohjelman SA.35485 seurannan ja tarkasteli Tanskan toteuttamaa liiallisten korvausten testiä. Näin ollen komissio voi vahvistaa Tanskan väitteet.

(168) Komissio toteaa, että Tanskan liiallisten korvausten testissä otetaan huomioon kaikki tulot, mukaan lukien alkuperätakuiden myynnistä mahdollisesti saatavat tulot, sekä muissa jäsenvaltioissa myönnetyn tuen mahdollinen vaikutus tanskalaisten tuottajien tuloihin. Komissio oli jo todennut aloittamispäätöksessä, että Tanskan laskelmassa otetaan huomioon kaikki tulot, erityisesti kaasun ja alkuperätakuiden myyntiin liittyvät tulot (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 95 kappale), toisin kuin Landwärme väittää. Landwärme tai mikään muu asianomainen osapuoli ei vastauksena aloittamispäätökseen toimittanut näyttöä siitä, että tämä olisi tosiasiallisesti virheellistä.

(169) Kyseessä olevien Ruotsin verojärjestelmien osalta Ruotsin kaasuyhdistys ja Ruotsi selittivät, että seurantakertomukset kuvastavat biokaasun tuotantokustannuksia Ruotsissa, mukaan lukien tuottajille mahdollisesti myönnetty tuki. Maahantuodun biokaasun osalta laskelmat perustuvat tuontihintoihin, jotka kuvastavat toisessa jäsenvaltiossa toimivalle tuottajalle myönnettyjä tukimääriä ja alkuperätakuiden hintoja. Ruotsi selitti, että se ei voi ottaa huomioon tuodun biokaasun tuotantokustannuksia: Ruotsilla tai tuojilla ei ollut tietoa tuotantokustannuksista tai muiden maiden tuottajille myönnetystä tuesta (ks. johdanto-osan 83 ja 98 kappale).

(170) Komissio toteaa, että Ruotsin testi perustuu polttoaineen toimittajan maksamaan hintaan, koska vero kannetaan tässä vaiheessa. Ruotsin testi on suunniteltu siten, että biokaasun keskihinta on edelleen, verovapautuksesta huolimatta, korkeampi kuin maakaasun keskimääräinen hinta Ruotsin markkinoilla. Kun biokaasu tuodaan maahan, sen hinta Ruotsin markkinoilla vastaa tuontihintaa (esimerkiksi tanskalaiselle tuottajalle maksettu hinta, joka sisältyy Tanskan testiin, ja tuojalle aiheutuneet kustannukset, esimerkiksi kuljetuskustannukset).

([56]) Ks. RED II -direktiivin 19 artikla: ”Jäsenvaltion on varmistettava, että kun tuottaja saa taloudellista tukea tukijärjestelmästä, samalle tuotannolle myönnetyn alkuperätakuun markkina-arvo otetaan asianmukaisesti huomioon asiaan liittyvässä tukijärjestelmässä”.

([57]) Komission päätös, annettu 14 päivänä marraskuuta 2013, asiassa SA.35485 (2012/N) – Tanska – Tuki kaikille biokaasun käyttömuodoille – A (EUVL C 292, 4.9.2015, s. 3).

(171) Landwärme katsoo, että laskentamenetelmä, jota komissio käytti arvioidessaan biometaanin tukiohjelmien, myös Ruotsin järjestelmien, soveltuvuutta sisämarkkinoille, mahdollistaa liialliset korvaukset, sillä siinä ei oteta huomioon alkuperätakuiden myynnistä saatuja tuloja eikä muissa jäsenvaltioissa myönnettyä tukea (ks. johdanto-osan 85 kappale).

(172) EREF, Eurogas ja GreenGasAdvisors ilmaisivat yleisen huolensa liiallisten korvausten riskistä, joka johtuu useiden järjestelmien tukien mahdollisesta kasautumisesta rajat ylittävän kaupan yhteydessä (ks. johdanto-osan 88 ja 89 kappale).

(173) Komissio katsoo, että tässä tapauksessa liiallisten korvausten riski on otettu asianmukaisesti huomioon Ruotsin ja Tanskan liiallisten korvausten testien yhdistelmällä. Tanskan ja Ruotsin mekanismit täydentävät toisiaan, ja niiden avulla voidaan Ruotsin toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille arvioitaessa varmistaa, että ei ole kyse liiallisista korvauksista.

(174) Tanskan testissä käsitellään jo erityisesti tanskalaisille biometaanin tuottajille maksettavia liiallisia korvauksia sisällyttämällä siihen alkuperätakuista ja rajat ylittävästä kaupasta mahdollisesti saatavat tulot. Ruotsin osalta testissä otetaan tyydyttävästi huomioon rajat ylittävä kauppa ja muissa jäsenvaltioissa mahdollisesti saadut tuotantotuet, sillä testi ei perustu pelkästään kotimaiseen tuotantoon vaan sisältää myös maahantuodun biokaasun. Lisäksi otetaan huomioon muissa maissa myönnetty tuki, koska se vaikuttaa Ruotsiin tuodun biokaasun hintaan (joka otetaan huomioon Ruotsin testissä).

(175) Landwärmen toimittamasta laskelmasta, jonka tarkoituksena on osoittaa Tanskan tuottajien saaneen liiallisia korvauksia (ks. johdanto-osan 86 kappale), komissio toteaa, että laskelma perustuu oletuksiin ja väärinymmärrykseen Tanskan tekemästä liiallisten korvausten testistä. Landwärme oletti, että Tanskan tuotantotuki on biokaasun tuotantokustannusten ja maakaasun hinnan välinen erotus, ja lisäsi siihen Ruotsin veronalennuksen (olettaen, että koko alennus siirretään tanskalaisille tuottajille) sekä alkuperätakuun hinnan. Tanskan tekemä testi päinvastoin perustuu tanskalaisten tuottajien todellisiin taloudellisiin tietoihin *kaikista* tuloista ja kustannuksista, kuten jo aloittamispäätöksen johdanto-osan 95 kappaleessa kuvataan. Tämä merkitsee sitä, että tanskalaisten tuottajien mahdolliset lisätulot, jotka johtuvat Ruotsin verohelpotuksesta ([58]) ja alkuperätakuiden myynnistä, otetaan huomioon liiallisten korvausten testissä ja vähennetään näin ollen Tanskan tuotantotuesta. Sen vuoksi komissio ei voi päätellä, että se olisi saanut näyttöä Ruotsin järjestelmistä tuottajille aiheutuneista liiallisista korvauksista tapauksissa, joissa toinen jäsenvaltio myöntää tuotantotukea (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 231 kappale). Landwärmen esittämä laskelma ei etenkään mitätöi edellä esitettyjä päätelmiä siitä, että Tanskan liialliset korvaukset on otettu asianmukaisesti huomioon.

(176) Jotkin kolmannet osapuolet, kuten Landwärme, ehdottivat huomautuksissaan, että Ruotsi jättäisi järjestelmien ulkopuolelle sellaisen tuodun biometaanin, jota on tuettu alkuperämaassaan (ks. johdanto-osan 87 kappale). Vastauksena tähän ehdotukseen Ruotsi totesi, että valtiontukisäännöissä ei kielletä tuen kasautumista ja että tässä ehdotuksessa ei oteta huomioon sitä, johtaako tuen kasautuminen tosiasiassa liiallisiin korvauksiin (ks. johdanto-osan 101 kappale). Lisäksi Ruotsi totesi, että biokaasun tukemiselle ei ole yhdenmukaistettua EU:n etuuskohtelua: toteamalla, että tuotantotuki yhdessä jäsenvaltiossa tekee verovapautuksen toisessa jäsenvaltiossa mahdottomaksi, komissio valitsisi kaikkien jäsenvaltioiden suosiman tukimuodon eli tuotantotuen (johdanto-osan 105 kappale). Komissio toteaa ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 56 kohdan mukaisesti, että tuen kasautuminen samojen tukikelpoisten kustannusten osalta on mahdollista edellyttäen, että hankkeelle tai toiminnalle myönnetyn tuen kokonaismäärä ei johda liiallisiin korvauksiin. Komissio viittaa myös ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 93 kohtaan, jossa todetaan, että hiilestä irtautumiseen liittyvän haasteen laajuuden ja kiireellisyyden vuoksi voidaan käyttää erilaisia välineitä, kuten suoria avustuksia. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa komissio ymmärtää, että tätä Landwärmen ehdotusta ehdotetaan keinona puuttua liiallisiin korvauksiin. Näin ollen komission olisi arvioitava tätä merkityksellisenä seikkana ainoastaan, jos se olisi löytänyt näyttöä liiallisista korvauksista. Sama pätee siihen, voidaanko eri verotasoja soveltaa (ks. johdanto-osan 91 ja 92 sekä 103–106 kappale).

([58]) Kuten alaviitteessä 49 mainitaan, Landwärme olettaa yksinkertaisesti, että tanskalaiset tuottajat saisivat Ruotsissa loppukuluttajille myönnetyn verohelpotuksen koko arvon.

5.3.2.2.3.3.2.3 Kasautumista koskeva päätelmä

(177) Edellä esitetyn perusteella komissio päättelee, että järjestelmät ovat energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 3.2.5.2 jakson mukaisia.

5.3.2.2.3.3.3 Oikeasuhteisuutta koskeva päätelmä (mukaan lukien kasautuminen)

(178) Johdanto-osan 157 ja 177 kappaleessa esitettyjen päätelmien perusteella komissio päättelee, että järjestelmät ovat oikeasuhteisia.

5.3.2.2.4 Tuen myönteisten vaikutusten punnitseminen ja vertaaminen sisämarkkinoihin kohdistuvaan kielteiseen vaikutukseen

(179) Toimenpiteen kielteisten vaikutusten kilpailuun ja kauppaan on oltava riittävän vähäiset, jotta toimenpiteen kokonaistasapaino on positiivinen. Unionin tuomioistuin on selventänyt, että arvioidakseen, vaikuttaako toimenpide kaupankäynnin edellytyksiin yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, komission on arvioitava suunnitellun tuen myönteisiä vaikutuksia niiden toimintojen kehittämiseen, joita sillä pyritään tukemaan, ja kyseisellä tuella sisämarkkinoille mahdollisesti olevia kielteisiä vaikutuksia ([59]).

(180) Myönteisenä seikkana komissio toteaa, että toimenpide tukee kestävän biokaasun ja biopropaanin kulutusta ja edistää siten kestävän biokaasun ja biopropaanin tuotannon kehittämistä. Lisäksi tuella on todennäköisesti myönteisiä välillisiä vaikutuksia ympäristöhyötyihin.

(181) Tältä osin komissio toteaa, että uusiutuvan energian kehittämisen edistäminen on yksi SEUT-sopimuksen 194 artiklan mukaisista unionin energiapolitiikan tavoitteista. Lisäksi energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 30 kohdassa todetaan, että ympäristönsuojelun korkeampi taso voidaan saavuttaa siirtymällä vähähiiliseen talouteen, jossa tuotantovaihteluille alttiista uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian osuus on suuri.

(182) Kuten johdanto-osan 30 kappaleessa selitetään, biokaasun tuotantokustannukset ovat liian korkeat, jotta nämä polttoaineet voisivat kilpailla vastaavien fossiilisten polttoaineiden kanssa ilman tukea.

(183) Kielteisenä seikkana komissio toteaa, että järjestelmät tarjoavat epäsuoraa etua kestävän biokaasun ja biopropaanin tuottajille muiden polttoaineiden tuottajien kustannuksella.

(184) Energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 116 kohdassa vahvistetaan olettama, jonka mukaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevalle energialle myönnettävällä tuella on rajoitetut kilpailua vääristävät vaikutukset, jos kaikki muut sisämarkkinoille soveltumista koskevat edellytykset täyttyvät.

(185) Tämän perusteella komissio päättelee, että kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei kohdistu kohtuuttomia kielteisiä vaikutuksia.

5.3.2.3 Läpinäkyvyys

(186) Energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 3.2.7 jakson mukaisesti jäsenvaltioiden on julkaistava tietyt tuensaajiin liittyvät tiedot. Ruotsi noudattaa edelleen näitä säännöksiä ja julkaisee asiaankuuluvat tiedot verkkosivustolla (ks. johdanto-osan 68 kappale).

5.3.2.4 Vaikeuksissa olevat yritykset tai yritykset, joille on annettu maksamaton perintämääräys

(187) Kuten johdanto-osan 69 kappaleessa todetaan, Ruotsin viranomaiset varmistavat edelleen energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen 16 ja 17 kohdan mukaisesti, että tukea ei myönnetä vaikeuksissa oleville yrityksille tai yrityksille, joille on annettu komission aikaisempaan päätökseen perustuva maksamaton perintämääräys, jossa tuki on todettu sääntöjenvastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi.

([59]) Unionin tuomioistuimen tuomio 22. syyskuuta 2020, Itävalta v. komissio, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, 101 kohta.

5.3.2.5 Päätelmä järjestelmien soveltuvuudesta sisämarkkinoille

(188) Komissio päättelee, että tuki edistää taloudellisen toiminnan kehitystä eikä muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Sen vuoksi komissio katsoo, että tuki soveltuu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen asiaa koskevien säännösten perusteella.

5.3.3 *Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen mukainen arviointi*

(189) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen hyväksymisen jälkeen komissio on arvioinut järjestelmien soveltuvuutta sisämarkkinoille ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen perusteella 27 päivästä tammikuuta 2022 alkaen. Tuetut toiminnat kuuluvat luokkaan ”tuki kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja poistamiseen”, myös koska ne tukevat uusiutuvaa energiaa ja energiatehokkuutta (ks. ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 16 kohdan a alakohta).

(190) Komissio on arvioinut järjestelmiä ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 3 jakson yleisten soveltuvuussäännösten nojalla sekä ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 4.1 jakson niiden erityisten soveltuvuuskriteerien perusteella, jotka koskevat kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja poistamiseen, myös tukemalla uusiutuvaa energiaa ja energiatehokkuutta, myönnettävää tukea.

5.3.3.1 Positiivinen edellytys: tuen on edistettävä tietyn taloudellisen toiminnan kehitystä

5.3.3.1.1 Sen taloudellisen toiminnan määrittely, jota toimenpide edistää, sen myönteiset vaikutukset koko yhteiskuntaan ja soveltuvin osin sen merkitys unionin toimintapolitiikkojen kannalta

(191) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 23–25 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on yksilöitävä taloudellinen toiminta, jota tuella edistetään, sekä kuvattava mahdollinen unionin ilmasto-, ympäristö- ja energiapolitiikan tavoitteiden saavuttamista edistävä vaikutus.

(192) Komissio toteaa, että järjestelmillä tuetaan verovapautusten kautta moottori- tai lämmityspolttoaineina käytettävän biokaasun ja biopropaanin kulutusta ja siten välillisesti myös kestävän biokaasun ja biopropaanin tuotantoa, mikä edistää tämän taloudellisen toiminnan kehitystä (ks. johdanto-osan 35 kappale). Kuten johdanto-osan 28 kappaleessa selitetään, Ruotsi katsoo, että edistämällä kestävien uusiutuvien polttoaineiden käyttöä järjestelmät edistävät myös mainittujen EU:n ja kansallisten tavoitteiden saavuttamista.

(193) Ruotsi on ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 80 kohdan mukaisesti vahvistanut, että tuetut polttoaineet ovat RED II -direktiivin sekä sen täytäntöönpanosäädöksissä tai delegoiduissa säädöksissä vahvistettujen kestävyyskriteerien ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteerien mukaisia (ks. johdanto-osan 25 kappale).

(194) Näin ollen komissio katsoo, että järjestelmät täyttävät ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 3.1 jakson ja 80 kohdan vaatimukset.

5.3.3.1.2 Kannustava vaikutus

(195) Tuen voidaan katsoa edistävän taloudellista toimintaa vain, jos sillä on kannustava vaikutus. Kannustava vaikutus ilmenee silloin, kun tuki kannustaa tuensaajaa muuttamaan käyttäytymistään tietyn tuella tavoitellun taloudellisen toiminnan kehittämiseksi ja jos käyttäytymisen muutos ei tapahtuisi ilman tukea ([60]).

(196) Kannustavan vaikutuksen osoittamiseksi ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 28 kappaleessa edellytetään tosiasiallisen skenaarion ja ilman tukea todennäköisesti toteutuvan vaihtoehtoisen skenaarion määrittämistä. Lisäksi ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 28 kohdassa edellytetään, että kannustava vaikutus osoitetaan ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 3.2.1.3 jaksossa tarkoitetulla kvantifioinnilla. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 3.2.1.3 jaksossa viitataan tukitoimenpiteen tavoitteen saavuttamiseksi tarvittaviin ylimääräisiin nettokustannuksiin (rahoitusvaje) verrattuna vaihtoehtoiseen skenaarioon, jossa tukea ei myönnettäisi. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 54 kohdassa selitetään, että tietyissä olosuhteissa voi olla vaikeaa määrittää tuensaajalle koituvat hyödyt ja kustannukset kokonaisuudessaan ja siten määrittää nettonykyarvo tosiasiallisissa ja vaihtoehtoisissa skenaarioissa. Näihin tapauksiin voidaan soveltaa vaihtoehtoisia lähestymistapoja, kuten 4 luvussa esitetään. Tältä osin ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 110 kohdassa todetaan, että jos veron tai veronluonteisen maksun alennus vähentää toistuvia toimintakustannuksia, tuen määrä ei saa ylittää ympäristöystävällisen hankkeen tai toiminnan ja vaihtoehtoisen, vähemmän ympäristöystävällisen skenaarion kustannusten erotusta.

([60]) Ks. tältä osin ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 3.1.2 jakso sekä unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, Itävalta v. komissio, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, 20 ja 24 kohta.

(197) Komissio toteaa, että järjestelmissä tosiasiallisena skenaariona on kestävän biokaasun tai biopropaanin kulutus ja vaihtoehtoisena skenaariona vastaavan fossiilisen polttoaineen kulutus.

(198) Tässä yhteydessä komissio katsoo ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 110 kohdan mukaisesti, että asianomaisissa järjestelmissä sovellettava kvantifiointi koostuu ympäristöystävällisen toiminnan kustannusten ja vaihtoehtoisen, vähemmän ympäristöystävällisen skenaarion kustannusten erotuksesta eli biokaasun (tai biopropaanin) kustannusten ja vastaavien fossiilisten polttoaineiden kustannusten erotuksesta.

(199) Kuten taulukoissa 1–3 osoitetaan, moottori- tai lämmityspolttoaineena käytettävän kestävän biokaasun kustannukset ovat korkeammat kuin maakaasun kustannukset. Tuki auttaa vähentämään näitä ylimääräisiä kustannuksia. Näin ollen komissio katsoo, että verovapautukset kannustavat kestävän biokaasun (ja biopropaanin ([61])) käyttöön ja siten myös epäsuorasti tämäntyyppisten uusiutuvien polttoaineiden tuotantoon.

(200) Tämän perusteella komissio katsoo, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 26–28 kohdan vaatimukset täyttyvät.

(201) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 29 kohdan mukaisesti tuella ei yleensä ole kannustavaa vaikutusta tapauksissa, joissa hankkeeseen liittyvät työt on aloitettu ennen tukihakemuksen jättämistä. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 31 kohdassa selitetään kuitenkin, että tietyissä poikkeustapauksissa tuella voi olla kannustava vaikutus myös sellaisten hankkeiden osalta, jotka on aloitettu ennen tukihakemuksen jättämistä. Tuella katsotaan olevan kannustava vaikutus erityisesti, jos tuki myönnetään automaattisesti puolueettomin, syrjimättömin perustein ilman jäsenvaltion harkintavaltaa ja tukitoimenpide on hyväksytty ja voimassa ennen tuetun hankkeen tai toiminnan aloittamista, lukuun ottamatta verotuksellisia jatko-ohjelmia, joissa toiminta on kuulunut jo aikaisempien, veroetujen muodossa olevien järjestelmien piiriin.

(202) Kuten johdanto-osan 40 kappaleessa todetaan, tuki myönnetään ilman eri toimenpiteitä puolueettomin, syrjimättömin perustein ilman jäsenvaltion muuta harkintavaltaa. Lisäksi järjestelmät ovat voimassa olleiden verojärjestelmien jatko-ohjelmia, joten toiminta on kuulunut jo aikaisempien järjestelmien piiriin. Näin ollen ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 31 kohdan vaatimukset täyttyvät.

(203) Täten komissio päättelee, että järjestelmien tuella on kannustava vaikutus.

5.3.3.1.3 Mitään asiaan liittyvää unionin oikeuden säännöstä ei rikota

(204) Valtiontukea ei voida katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi, jos tuettu toiminta, tukitoimenpide tai sen ehdot rikkovat asiaa koskevaa unionin oikeutta ([62]).

(205) Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio on arvioinut erityisesti, ovatko järjestelmät unionin energia-alaa koskevan lainsäädännön vastaisia. Komissio toteaa, että tuki järjestelmistä, joilla tuetaan asianomaisia tuotteita, myönnetään RED II -direktiivissä vahvistettujen kestävyyskriteerien ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevien kriteerien mukaisesti (ks. johdanto-osan 25 kappale).

(206) Koska toimenpide koskee energiatuotteiden valmisteveron alennuksia ja valmisteverovapautuksia, komission on myös arvioitava, onko se energiaverodirektiivin mukainen.

([61]) Biopropaanin osalta Ruotsi sitoutui toimittamaan seurantakertomuksen ja mukauttamaan tuen määrää liiallisten korvausten välttämiseksi.

([62]) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 33 kohta sekä unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, Itävalta v. komissio, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, 44 kohta.

(207) Energiaverodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivat soveltaa biopolttoaineisiin verovapautusta tai alennettua verokantaa. Direktiivin 16 artiklan 2 kohdassa rajoitetaan verovapautus tai alennettu verokanta koskemaan vain sitä osaa tuotteesta, joka on tosiasiallisesti peräisin biomassasta, kuten järjestelmissä tehdään (johdanto-osan 27 kappale).

(208) Lisäksi toimenpide on energiaverodirektiivin 16 artiklan 3 kohdan mukainen. Kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden soveltamaa verovapautusta tai alennettua verokantaa on mukautettava ottaen huomioon raaka-aineiden hintojen muutokset, jotta kyseiset alennukset eivät olisi tarpeettoman suuria tuotteiden tuotannosta aiheutuviin lisäkustannuksiin nähden. Komissio toteaa, että Ruotsi seuraa vuosittain asianomaisten tuotteiden hintoja ja mukauttaa tarvittaessa tukitasoja välttääkseen liiallisten korvausten riskin tulevaisuudessa (ks. johdanto-osan 43 kappale).

(209) Mitä tulee kolmansien osapuolten huomautukseen uusiutuvia energialähteitä koskevien tavoitteiden laskentamenetelmästä (ks. johdanto-osan 90 kappale), komissio katsoo, että tällaiset metodologiset kysymykset eivät vaikuta tukitoimenpiteen tarkoitukseen eli biokaasun tai biopropaanin edistämiseen sellaisenaan eivätkä ne liity sellaisen tukitoimenpiteen yksityiskohtaisiin sääntöihin, joka liittyy niin kiinteästi tuen kohteeseen, että niitä on mahdotonta arvioida erikseen. Sen vuoksi komissio ei arvioi tätä seikkaa tämän valtiontukipäätöksen yhteydessä.

(210) Edellä esitetyn perusteella komissiolla ei ole viitteitä siitä, että järjestelmät tai niiden ehdot rikkoisivat erottamattomasti unionin lainsäädäntöä. Näin ollen komissio katsoo, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 33 kohdan vaatimukset täyttyvät.

5.3.3.1.4 Päätelmät

(211) Komissio päättelee, että järjestelmät täyttävät sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioinnin ensimmäisen (positiivisen) edellytyksen eli sen, että tuki edistää taloudellisen toiminnan kehittämistä ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 3.1 jaksossa vahvistettujen vaatimusten mukaisesti.

5.3.3.2 Negatiivinen edellytys: tuki ei saa perusteettomasti vaikuttaa kaupankäynnin edellytyksiin yhteisen edun vastaisesti

5.3.3.2.1 Tuen tarpeellisuus

(212) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 89 kohdassa todetaan, että jäsenvaltion on määritettävä jo käytössä olevat politiikkatoimet kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Tuen tarpeellisuuden osoittamiseksi ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 38 ja 90 kohdassa selitetään, että jäsenvaltion on osoitettava, että hanketta ei toteutettaisi ilman tukea, ottaen huomioon vaihtoehtoinen tilanne sekä asiaankuuluvat kustannukset ja tulot, mukaan lukien ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 89 kohdassa yksilöityihin toimenpiteisiin liittyvät kustannukset ja tulot. Sen varmistamiseksi, että tuki on edelleen tarpeen kunkin tukikelpoisen tuensaajaryhmän osalta, jäsenvaltioiden on päivitettävä asianomaisia kustannuksia ja tuloja koskeva analyysinsa vähintään joka kolmas vuosi sellaisten ohjelmien osalta, jotka kestävät tätä pidempään, kuten ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 92 kohdassa todetaan.

(213) Ruotsi on vahvistanut, että järjestelmistä tuettavaan biokaasuun ja biopropaaniin ei sovelleta kiintiöjärjestelmää, sekoitusvelvoitteita tai muita vaikutukseltaan vastaavia järjestelmiä (ks. johdanto-osan 16 kappale).

(214) Ilman valtion toteuttamia toimia biokaasuun ja biopropaaniin sovellettaisiin samoja verokantoja kuin fossiilisiin polttoaineisiin, maakaasuun ja nestekaasuun. Kuten taulukoista 1–3 käy ilmi, ilman valtion toteuttamia toimia moottori- tai lämmityspolttoaineina käytettävä biokaasu ja biopropaani olisivat kalliimpia kuin niiden fossiiliset vastineet. Komissio katsoo, että niitä ei näin ollen myytäisi siinä määrin kuin se on tarpeen järjestelmien tavoitteena olevien ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

(215) Ruotsi on vahvistanut järjestelmien voimassaolon jatkamisen ajalle, että se päivittää vuosittain kustannusanalyysinsa ja lähettää komissiolle vuotuisen seurantakertomuksen, joka sisältää päivitetyt kustannuslaskelmat. Aiempien sitoumustensa mukaisesti Ruotsi on vahvistanut, että liiallisten korvausten tapauksessa tukitasoja mukautetaan, jotta vältyttäisiin liiallisilta korvauksilta tulevaisuudessa (ks. johdanto-osan 43 kappale).

(216) Tämän perusteella komissio päättelee, että tuki on tarpeen.

5.3.3.2.2 Tarkoituksenmukaisuus

(217) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 93 kohdassa todetaan, että komissio olettaa tuen soveltuvan hiilestä irtautumista koskevien tavoitteiden saavuttamiseen edellyttäen, että kaikki muut sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytykset täyttyvät. Lisäksi siinä todetaan, että hiilestä irtautumiseen liittyvän haasteen laajuuden ja kiireellisyyden vuoksi voidaan käyttää erilaisia välineitä.

(218) Komissio toteaa, että verovapautukset kannustavat kuluttamaan kestävää biokaasua ja biopropaania ja edistävät siten niiden tuotantoa.

(219) Komissio katsoo, että veronalennuksen muodossa myönnettävä tuki on periaatteessa tarkoituksenmukainen väline uusiutuvan energian kulutuksen kannustamiseksi edellyttäen, että kaikki muut sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat edellytykset täyttyvät.

5.3.3.2.3 Tukikelpoisuus

(220) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 95 kohdassa selitetään, että hiilestä irtautumista koskevien toimenpiteiden, jotka kohdistuvat tiettyihin toimintoihin, jotka kilpailevat muiden, tukea saamattomien toimintojen kanssa, voidaan odottaa johtavan kilpailun suurempaan vääristymiseen verrattuna kaikille kilpaileville toiminnoille avoimiin toimenpiteisiin. Sen vuoksi jäsenvaltioiden olisi esitettävä syyt toimenpiteille, jotka eivät kata kaikkia kilpailevia teknologioita ja hankkeita. Lisäksi jäsenvaltioiden on tarkasteltava tukikelpoisuussääntöjä ja niihin liittyviä ehtoja jatkuvasti uudelleen varmistaakseen, että rajoitetumman tukikelpoisuuden perusteena esitetyt syyt pysyvät pätevinä ohjelman koko elinkaaren ajan, kuten ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 97 kohdassa esitetään.

(221) Komissio toteaa, että järjestelmät ovat avoimia muulle kuin elintarvikepohjaiselle biokaasulle ja biopropaanille, joita käytetään moottori- tai lämmityspolttoaineena ja jotka täyttävät RED II -direktiivin kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevat kriteerit (ks. johdanto-osan 25 kappale).

(222) Komissio toteaa myös, että järjestelmät kattavat kaikki tällä hetkellä kilpailevat teknologiat (ks. johdanto-osan 23 kappale).

(223) Kuten johdanto-osan 24 kappaleessa mainitaan, Ruotsin viranomaiset ovat vahvistaneet, että ne seuraavat säännöllisesti markkinoiden kehitystä ja tarkistavat tarvittaessa tukikelpoisuussääntöjä ja niihin liittyviä sääntöjä sen varmistamiseksi, että tukikelpoisuuden mahdolliset rajoitukset ovat edelleen perusteltuja, kun kehitetään uusia teknologioita tai lähestymistapoja tai saadaan lisää tietoja.

(224) Sen vuoksi komissio katsoo, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 4.1.3.3 jakson tukikelpoisuutta koskevat vaatimukset täyttyvät.

5.3.3.2.4 Oikeasuhteisuus (mukaan lukien kasautuminen)

5.3.3.2.4.1 Oikeasuhteisuus

(225) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 47 kohdan mukaisesti valtiontuen katsotaan olevan oikeasuhteista, jos tuensaajakohtainen tuen määrä on rajattu vähimmäismäärään, joka tarvitaan tuetun hankkeen tai toiminnan toteuttamiseksi. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 103 kohdassa todetaan, että tuki kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen olisi yleensä myönnettävä tarjouskilpailumenettelyllä. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 109 kohdassa selitetään kuitenkin, että hiilestä irtautumisen tukiohjelmia, joissa käytetään verohuojennuksia tai veronluonteisten maksujen alennuksia, tarjouskilpailumenettelyn soveltaminen ei ole pakollista. Tällainen tuki on periaatteessa myönnettävä samalla tavalla kaikille samalla toimialalla toimiville tukikelpoisille yrityksille, jotka ovat samassa tai samankaltaisessa tosiasiallisessa tilanteessa tukitoimenpiteen tavoitteiden tai päämäärien osalta. Ilmoittavan jäsenvaltion on otettava käyttöön vuotuinen seurantamekanismi, jolla varmistetaan, että tuki on edelleen tarpeen. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 109 kohdassa täsmennetään, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 4.1 jakson soveltamisalan ulkopuolelle jäävät verojen tai maksujen vähennykset, jotka perustuvat energian tai siihen liittyvien palvelujen olennaisiin kustannuksiin.

(226) Jos veron tai veronluonteisen maksun alennus vähentää toistuvia toimintakustannuksia, tuen määrä ei saa ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 110 kohdan mukaan ylittää ympäristöystävällisen hankkeen tai toiminnan ja vaihtoehtoisen, vähemmän ympäristöystävällisen skenaarion kustannusten erotusta. Jos ympäristöystävällisempi hanke tai toiminta voi johtaa mahdollisiin kustannussäästöihin tai lisätuloihin, ne on otettava huomioon määritettäessä tuen oikeasuhteisuutta.

(227) Ruotsi on vahvistanut, että yleisenä veronalennuksena toteutettu tuki on avoin kaikille yrityksille, jotka täyttävät tukikelpoisuusperusteet (ks. johdanto-osan 40 kappale).

(228) Komissio toteaa, että järjestelmät eivät kata sellaisten verojen vähennyksiä, jotka perustuvat energian tai siihen liittyvien palvelujen olennaisiin kustannuksiin, vaan sellaisten verojen vähennykset, jotka lasketaan biokaasun tai biopropaanin tuotanto- tai ostokustannusten lisäksi.

(229) Ruotsi selitti, että verovapautuksilla korvataan kestävien, muiden kuin elintarvikepohjaisten biokaasujen ja biopropaanien korkeampien kustannusten sekä maakaasun ja nestekaasun kustannusten välinen erotus (ks. johdanto-osan 42 kappale). Ruotsin viranomaiset seuraavat järjestelmää säännöllisesti. Ruotsi on sitoutunut toimittamaan komissiolle vuotuisia seurantakertomuksia ja mukauttamaan tarvittaessa tukitasoja liiallisten korvausten välttämiseksi tulevaisuudessa (ks. johdanto-osan 43 kappale). Seurantakertomukset perustuvat Ruotsin energiaviraston verovelvollisilta keräämiin yksityiskohtaisiin tietoihin, jotka koskevat sekä kotimaassa tuotettua että maahantuotua biokaasua (ks. johdanto-osan 44 kappale).

(230) Kuten johdanto-osan 47 ja 54 kappaleessa todetaan, Ruotsin viranomaiset selittivät, että veronalennukset eivät ylitä kestävän biokaasun ja biopropaanin kustannusten ja maakaasun kustannusten välistä erotusta.

(231) Komissio toteaa, että laskelmassa otetaan huomioon kaikki tärkeimmät kustannukset. Lisäksi siinä otetaan huomioon sivutuotteiden myynnistä saadut tulot. Ruotsi on kuitenkin ilmoittanut, että Ruotsissa ei ole käytössä biokaasun alkuperätakuujärjestelmää (ks. taulukot 1–3).

(232) Lisäksi ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 111 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden on tukiohjelmia suunnitellessaan otettava huomioon jo saatua tukea koskevat tiedot, jotka sisältyvät RED II -direktiivin 30 artiklan mukaisen ainetasejärjestelmän dokumentaatioon.

(233) Ruotsi on vahvistanut noudattavansa RED II -direktiivin 30 artiklan vaatimuksia ja työskentelevänsä parhaillaan RED II -direktiivissä tarkoitetun ja RED III -direktiivissä edelleen kehitetyn unionin tietokannan käyttöönottamiseksi Ruotsissa (ks. johdanto-osan 67 kappale). Komissio toteaa, että tämä järjestelmä ei ollut käytettävissä, kun Ruotsi suunnitteli ja ilmoitti järjestelmät tai kun komissio teki tämän arvioinnin, eikä sen vuoksi ollut mahdollista ottaa huomioon ainetasejärjestelmän dokumentaatioon sisältyviä tietoja. Ruotsi on kuitenkin selittänyt, että kun unionin tietokanta on täysin toimintakykyinen ja sen sisältämät tiedot kattavat, tämä ei edellytä muutoksia järjestelmien rakenteeseen, sillä ulkomailla toimiville biokaasun ja biopropaanin tuottajille myönnettävä tuki otetaan jo huomioon seurannassa tuontihintojen kautta, minkä vuoksi se otetaan huomioon liiallisten korvausten arvioinnissa. Sen vuoksi komissio katsoo, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 111 kohdan vaatimukset eivät vaikuta sen toteuttamaan järjestelmien arviointiin.

(234) Näin ollen komissio päättelee, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 4.1.3.5 jakson vaatimuksia noudatetaan.

5.3.3.2.4.2 Kasautuminen

(235) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 56 kohdan mukaisesti tukea voidaan myöntää samanaikaisesti useista tukiohjelmista tai se voi kasautua samoihin tukikelpoisiin kustannuksiin kohdistuvan tapauskohtaisen tai vähämerkityksisen tuen kanssa edellyttäen, että hankkeelle tai toiminnalle myönnettävän tuen kokonaismäärä ei johda ylikompensaatioon tai ylitä näissä suuntaviivoissa sallittuja tuen enimmäismääriä. Jos jäsenvaltio sallii yhdestä toimenpiteestä myönnettävän tuen kasautumisen muista toimenpiteistä myönnettävien tukien kanssa, sen on määritettävä kullekin toimenpiteelle menetelmä, jolla varmistetaan tässä kohdassa asetettujen ehtojen noudattaminen.

(236) Koska kasautumista koskeva kohta ja mahdollisten liiallisten korvausten arviointi ovat molemmissa suuntaviivoissa, komissio viittaa tässä yhteydessä 5.3.2.2.3.3.2 kohdassa esittämäänsä arviointiin.

(237) Kuten johdanto-osan 177 kappaleessa olevassa päätelmässä todetaan, komissio päättelee, että järjestelmät ovat ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 3.2.1.3.1 jakson mukaisia.

5.3.3.2.4.3 Oikeasuhteisuutta koskeva päätelmä (mukaan lukien kasautuminen)

(238) Johdanto-osan 234 ja 237 kappaleessa esitettyjen päätelmien perusteella komissio päättelee, että järjestelmät ovat oikeasuhteisia.

5.3.3.3 Läpinäkyvyys

(239) Komissio toteaa, että Ruotsi varmistaa ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 58–61 kohdassa vahvistettujen läpinäkyvyysvaatimusten noudattamisen. Ilmoitettua toimenpidettä koskevat tiedot julkaistaan Ruotsin valtiontukien läpinäkyvyyttä koskevalla verkkosivustolla (ks. johdanto-osan 68 kappale).

5.3.3.4 Kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttäminen

(240) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 70 kohdassa selitetään, että komissio hyväksyy kyseisten suuntaviivojen mukaisesti toimenpiteitä enintään kymmeneksi vuodeksi. Kuten johdanto-osan 58 kappaleessa todetaan, järjestelmiä sovelletaan ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen mukaisesti yhdeksän vuoden ajan eli vuosina 2022–2030.

(241) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 116 kohdassa selitetään, että tuella ei saa pelkästään siirtää päästöjä yhdeltä alalta toiselle, vaan sillä on saatava aikaan kasvihuonekaasupäästöjen kokonaisvähennyksiä. Lisäksi ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 127–129 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot selittävät, miten ne aikovat välttää riskin siitä, että tuki lopulta edistää tai pitkittää fossiilipohjaisten polttoaineiden ja energian kulutusta.

(242) Komissio toteaa, että järjestelmien yleisenä tavoitteena on korvata fossiiliset polttoaineet kestävillä biomassapolttoaineilla. Kestävän biokaasun ja biopropaanin käyttö maakaasun tai nestekaasun sijasta vähentää kasvihuonekaasupäästöjä.

(243) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 121 kohdassa selitetään, että tukea, joka koskee lähinnä toimintaan liittyviä kustannuksia eikä investointeja, olisi käytettävä vain, jos jäsenvaltio osoittaa, että tämä johtaa ympäristöystävällisempiin operatiivisiin päätöksiin. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 122 kohdassa todetaan, että jos tukea tarvitaan ensisijaisesti kattamaan lyhyen aikavälin kustannuksia, jotka voivat olla muuttuvia, jäsenvaltioiden olisi vahvistettava, että tuen perustana olevia tuotantokustannuksia seurataan ja tuen määrää päivitetään vähintään kerran vuodessa. Tuki on suunniteltava siten, että estetään markkinoiden tehokkaan toiminnan tarpeeton vääristyminen ja säilytetään tehokkaat toimintakannustimet ja hintasignaalit, kuten ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 123 kohdassa todetaan.

(244) Tässä tapauksessa tuella pyritään alentamaan kestävään biokaasuun ja biopropaaniin sovellettavaa verotasoa siten, että niistä tulee loppukuluttajan kannalta kilpailukykyinen vaihtoehto vastaaville fossiilisille polttoaineille (ks. johdanto-osan 42 kappale). Näin ollen tuen tarkoituksena on saada kuluttajat tekemään ympäristöystävällisempiä päätöksiä. Ruotsin viranomaiset ovat vahvistaneet, että tukimäärän perustana olevia kustannuksia seurataan vuosittain ja tuen taso päivitetään tarvittaessa (ks. johdanto-osan 43 kappale).

(245) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 130 kohdassa selitetään, että komissio katsoo periaatteessa, että sellaisten biopolttoaineiden, bionesteiden, biokaasujen ja biomassapolttoaineiden valtiontuki, joiden määrä ylittää uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kokonaisloppukulutuksen laskemiseksi kyseisessä jäsenvaltiossa RED II -direktiivin 26 artiklan mukaisesti huomioon otettavan määrän, ei todennäköisesti tuota myönteisiä vaikutuksia, jotka voisivat ylittää toimenpiteen kielteiset vaikutukset.

(246) Kuten johdanto-osan 20 kappaleessa todetaan, järjestelmistä ei myönnetä tukea ravinto- eikä rehukasvipohjaisille biomassapolttoaineille.

(247) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 132 kohdassa todetaan, että kun kyseessä ovat yksittäiset tukitoimenpiteet tai tukiohjelmat, jotka hyödyttävät erityisen rajoitettua määrää tuensaajia tai vakiintuneessa asemassa olevaa tuensaajaa, jäsenvaltioiden olisi lisäksi osoitettava, että ehdotettu tukitoimenpide ei johda markkinoiden vääristymiseen esimerkiksi lisääntyneen markkinavoiman myötä.

(248) Komissio toteaa, että koska tuki myönnetään kestävän biokaasun ja biopropaanin yleisen verovapautuksen muodossa, on epätodennäköistä, että se hyödyttäisi erityisen rajoitettua määrää tuensaajia. Komissio toteaa, että 16 sellaista yritystä, jotka olivat hyötyneet moottoripolttoainejärjestelmästä, toimitti vuonna 2018 tietoja moottoripolttoaineena käytettävän biokaasun seurantakertomuksia varten (ks. johdanto-osan 47 kappale).

(249) Näin ollen komissio päättelee, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 4.1.4 jakson asianmukaisia vaatimuksia noudatetaan.

5.3.3.5 Tuen myönteisten ja kielteisten vaikutusten punnitseminen

(250) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 134 kohdassa todetaan, että edellyttäen, että kaikki muut sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytykset täyttyvät, komissio yleensä toteaa, että hiilestä irtautumista koskevat toimenpiteet ovat positiivisia (eli myönteiset vaikutukset ovat suuremmat kuin sisämarkkinoiden vääristymät), kun otetaan huomioon niiden myötävaikutus unionin energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseen, kunhan ei ole selviä merkkejä siitä, että ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta ei olisi noudatettu.

(251) Komissio toteaa, että järjestelmät edistävät Ruotsin ja EU:n energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamista ja että tuetut biomassapolttoaineet täyttävät RED II -direktiivissä vahvistetut kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevat kriteerit. Komissio ei löydä selviä viitteitä siitä, että ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta ei olisi noudatettu.

(252) Edellä esitetyn perusteella komissio päättelee, että järjestelmien myönteiset vaikutukset ovat suuremmat kuin sisämarkkinoihin kohdistuvat kielteiset vaikutukset.

5.3.3.6 Vaikeuksissa olevat ja perintämääräyksen alaiset yritykset

(253) Kuten johdanto-osan 69 kappaleessa todetaan, Ruotsi on vahvistanut, että voidakseen saada tukea suorilla tuensaajilla ei saa olla komission aikaisempaan päätökseen perustuvaa maksamatonta perintämääräystä, jossa tuki on todettu sääntöjenvastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi, eivätkä ne saa olla vaikeuksissa olevia yrityksiä.

(254) Edellä esitetyn perusteella komissio päättelee, että järjestelmät ovat ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 14 ja 15 kohdan mukaisia.

5.3.3.7 Päätelmä järjestelmien soveltuvuudesta sisämarkkinoille

(255) Komissio päättelee, että tuki edistää taloudellisen toiminnan kehitystä eikä muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Sen vuoksi komissio katsoo, että tuki soveltuu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen asiaa koskevien säännösten perusteella.

6. PÄÄTELMÄT

(256) Komissio toteaa, että Ruotsi on pannut järjestelmät täytäntöön sääntöjenvastaisesti ja rikkonut siten SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa. Komissio katsoo kuitenkin, että toimenpide soveltuu sisämarkkinoille perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella, kun otetaan huomioon energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen sekä ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen asiaa koskevat säännökset.

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Moottori- tai lämmityspolttoaineena käytettävän biokaasun ja biopropaanin verovapautuksen muodossa toteutetut tukiohjelmat, jotka Ruotsi on toteuttanut Ruotsin energiaverolain (1994:1776) nojalla, soveltuvat sisämarkkinoille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Ruotsin kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 23 päivänä lokakuuta 2024.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Johtava varapuheenjohtaja