

ÁLLAMI TÁMOGATÁS – SVÉDORSZÁG

C 46/2006 (ex N 347/2006) sz. állami támogatás – Az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerének hatálya alá tartozó létesítményekben felhasznált tüzelőanyagok CO₂-adó alóli mentessége

Felhívás észrevételek benyújtására az EK-Szerződés 88. cikkének (2) bekezdése értelmében

(EGT vonatkozású szöveg)

(2006/C 297/08)

A Bizottság 2006. november 8-i levelében – melynek hiteles nyelvű másolata ennek az összefoglalónak a végén található – értesítette Svédországot az EK-Szerződés 88. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás megindítására vonatkozó határozatáról a fent említett támogatással kapcsolatosan.

A kérdéses támogatási intézkedésre vonatkozóan, amellyel szemben a Bizottság eljárást kezdeményez, az érdekelt felek az ezen összefoglaló és az azt követő levél közzétételét követő egy hónapon belül nyújthatják be észrevételeiket, az alábbi címre:

European Commission (Európai Bizottság)
Directorate-General for Competition (Versenypolitikai Főigazgatóság)
State Aid Registry (Állami Támogatások Hivatala)
Rue de la Loi/Wetstraat, 200
B-1049 Brussels (Brüsszel)
Faxszám: (32-2) 296 12 42

Ezeket az észrevételeket közlik Svédországgal. Az észrevételeket benyújtó érdekelt felek írásban, kérésüket megindokolva kérhetik adataik bizalmas kezelését.

ÖSSZEFOGLALÁS**1. LEÍRÁS**

Az energiatermékek és a villamosenergia fogyasztására megállapított közösségi minimum adószinteket az energiaadó-irányelvben (2003/96/EK) határozták meg. Svédországban két adó felel meg az irányelvben foglalt minimum adószintnek: az energiaadó és a széndioxid-adó. Különböző nemzeti adószinteket alkalmaznak, a háztartásokra és a szolgáltatási- és távfűtési ágazatra magasabb szintet (100 % energiaadó és 100 % széndioxid-adó), az ipari ágazatban a feldolgozás és a kapcsolt hőerőművek hőtermelése során felhasznált tüzelőanyagra alacsonyabb szintet (0 energiaadó és 21 % széndioxid-adó) állapítottak meg. A nagy energiafogyasztású iparágakban működő feldolgozóipari vállalatoknak további adócsökkentést nyújtanak, amennyiben az általuk gyártás során felhasznált fosszilis tüzelőanyag meghaladja az előállított termékek eladási értékének 0,8 %-át. A feldolgozóiparban és a kapcsolt hőerőművekben felhasznált tüzelőanyagot érintő adócsökkentések korábban állami támogatás jóváhagyásának tárgyát képezték. 2005. január 1-jén hatályba lépett az EU kibocsátáskereskedelmi rendszere (EU ETS), összhangban a közösségi kibocsátáskereskedelmi 2003/87/EK irányelvvel. A kibocsátáskereskedelmi irányelv energiaátalakításhoz kapcsolódó tevékenységekre és ipari termelésre terjed ki és kötelezi az EU ETS hatálya alá tartozó létesítmények (ETS-létesítmények) üzemeltetőit az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának megfelelő egységek visszaadására. A kibocsátási egységeket az üzemeltetőnek vagy ingyenesen osztják ki minden egyes kereskedelmi időszak elején, vagy az üzemeltető aukciókon és/vagy a piacon vásárolja meg. A 2005 januárjában kezdődött és 2007 decemberéig tartó első kereskedelmi időszakra Svédország úgy döntött, hogy valamennyi kibocsátási egységet ingyen oszt ki.

A bejelentett intézkedés értelmében az ETS-létesítmények tüzelőanyag-felhasználására adókedvezmény nyújtható. A feldolgozó- és az energiaágazatban működő ETS-létesítmények különböző típusaira az adókedvezmény következő szintjeit javasolják:

- az ipari tevékenységek feldolgozási folyamata és az egyes ultrahatékony kapcsolt hőerőművek hőtermelése során felhasznált tüzelőanyag teljes mértékben mentesül mind a CO₂-adó, mind az energiaadó alól,
- az egyéb kapcsolt hőerőművek tüzelőanyag-fogyasztása teljes mértékben mentesül az energiaadó alól, fizetendő a CO₂-adó 7 %-a,

- az EU ETS hatálya alá tartozó egyéb létesítmények, vagyis a hőerőművek tüzelőanyag-fogyasztása után továbbra is a teljes energiaadó és a CO₂-adó 86 %-át fizetnék.

A bejelentett intézkedés olyan helyzetet teremtené, melyben a fent említett három kategória közül az első szerint felhasznált tüzelőanyagra nem vonatkozna semmilyen energiaadó az energiaadó-irányelv értelmében. A nem ultrahatékony kapcsolt hőerőművek és a távfűtőművek hőtermeléséhez felhasznált tüzelőanyag adószintje ugyanakkor az energiaadó-irányelvben meghatározott minimum adószintek szerint alakul.

A bejelentett intézkedés célja a kettős szabályozás elkerülése, mely a svéd hatóságok szerint az EU ETS bevezetésével állt elő. Svédország az EU egészére nézve hozzá kíván járulni a költséghatékony éghajlat-politikához. A svéd éghajlat-politika általános célja kizárólag az EU ETS-en keresztül szabályozni az ETS-létesítmények CO₂-kibocsátásának csökkentését, és fokozatosan eltörölni a CO₂-adót. A bejelentett intézkedés az eltörlés felé tett első lépés, az ETS-létesítmények tüzelőanyag-felhasználására kivetett CO₂-adó alóli további mentesítést fokozatosan léptetik életbe az állami költségvetés helyzetétől függően. A program kedvezményezettjei az ETS-létesítményekben közreműködő vállalkozások, mérettől és régiótól függetlenül. A kedvezményezettek becsült száma 101–500. Az előirányzott költségvetés évente 358 millió SEK (kb. 38 millió EUR) és összesen 2 258 millió SEK (kb. 239 millió EUR). A bejelentett program időtartama: 2007. január 1. – 2011. december 31.

2. ELŐZETES ÉRTÉKELÉS ÉS A BIZOTTSÁG AGGÁLYAI

2.1. Az EK-Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti támogatás fennállása

A bejelentett adókedvezmény a kedvezményezettek számára olyan gazdasági előnyt jelent, amely révén mentesülnek az amúgy működési költségvetéseikből fedezett költségek alól. Mivel a „rendszer jellegének és általános felépítésének” meghatározása ⁽¹⁾ alapján kétségesnek tűnik, hogy az adócsökkentés ez alapján igazolható lenne, és mivel úgy tűnik, hogy a 87. cikk (1) bekezdésében foglalt idevágó kritériumok teljesülnek, a Bizottság ebben a szakaszban úgy véli, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősül.

2.2. A támogatás közös piaccal való összeegyeztethetősége

A Bizottság kétségbe vonja, hogy a svéd hatóságok által javasolt mentesítések jóváhagyhatók a környezetvédelmi támogatásokra vonatkozó iránymutatások alapján. Az 51.1(b) pont nem alkalmazható, mivel a cégek által a tervezett program szerint fizetendő adó az energiaadó-irányelvben meghatározott minimális szint alatt lenne. Úgy tűnik, nem teljesülnek az 51.1(a) pontban foglalt követelmények sem, mivel a támogatásban részesülő vállalkozások önkéntes alapon nem vállalnának kötelezettségeket, vagy nem kötnének megállapodásokat.

A Bizottság kétségbe vonja továbbá, hogy az EK-Szerződés 87. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján engedélyezhetők a tervezett mentesítések, melyeket a kétszeres szabályozás kiiktatásának szükségességével indokolnak. A Bizottság előtt ebben a szakaszban nem egyértelmű, hogy a kettős szabályozás fennállása milyen hatással lesz az elemzésre, és mennyiben igazolná a CO₂-adó alóli mentességet az állami támogatásokra vonatkozó szabályok keretében. A Bizottság aggályai különösen a következőkre irányulnak:

- Az energiaadó-irányelv és az ETS a közösségi jog két különálló eszköze. Bár részben mindkettő ugyanazt a szakpolitikai célt szolgálja, nevezetesen a CO₂-kibocsátás extern költségeinek internalizálását, eltérő célkitűzéseket is követnek. Ez különösen igaz a minimum adószintekre, melyek elsősorban a belső piac zavartalan működését célozzák. Az energiaadó-irányelvnek való megfelelés érdekében ugyanakkor a tagállamok saját belátásuk szerint különböző adókat vethetnek ki, például CO₂-adókat, melyeknek céljai megegyezhetnek az ETS-ben foglaltakkal. Az idevágó megközelítések nemzetenként eltérőek és csak néhány tagállamban követik azt a gyakorlatot, hogy a minimum adószintben foglalt adók részben CO₂-adó formáját öltik. Az olyan esetekben, amikor CO₂-adót vetnek ki az energiaadó-irányelvben meghatározott minimum adómértéknek való megfelelés érdekében – ez a helyzet áll fenn Svédországban – az ilyen CO₂-adó alóli mentesítés torzítaná a versenyt a belső piacon, mivel olyan területen fokozná az adódifferenciálást, amelyen adóharmonizálást hajtottak végre közösségi szinten, különösen a célból, hogy biztosítsák a belső piac megfelelő működését és az egyenlő versenyfeltételeket a piaci szereplők számára.

⁽¹⁾ Ezt a meghatározást a Európai Bíróság joggyakorlata vezette be, melyet megerősített többek között a C-88/03 Portugál Köztársaság kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (2006. szeptember 6-i ítélet), melyet a Bizottság 1998. december 10-i, az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló közleményében fogadott el, HL C 384., 1998.12.10., 3. o.

- A Bizottság úgy véli továbbá, hogy figyelembe kell venni a „szennyező fizet” elvet olyan esetekben, amikor a környezetvédelem területén nyújtanak állami támogatást. Valószínű, hogy az EU ETS-ben részt vevő valamennyi vállalat CO₂-adó alóli mentesítése nem indokolható, mivel az olyan vállalatok mentesítése, amelyek ingyenesen jutottak hozzá kibocsátási egységekhez, ütközik a „szennyező fizet” elvvel. Másrészt az olyan vállalatok CO₂-adó alóli mentesítése, amelyek a kvótát meghaladó szennyezésük fedezésére pótlólagos kibocsátási egységeket vásárolnak, ellentmondhat a környezetvédelmi logikának – mivel a mentesítés arra irányulhat, hogy olyan szereplőket hoz előnyös helyzetbe, amelyek nem eszközöltek beruházásokat, és nem csökkentették, sőt növelték kibocsátásukat.

A Bizottságnak továbbá értékelnie kell, hogy a kettős szabályozás milyen mértékben torzítja a versenyt, és hogy a feltételezett torzulás különösen a svéd vállalatokat érinti-e hátrányosan, mint ahogy azt a svéd hatóságok állítják. A Bizottságnak meg kell vizsgálnia továbbá annak a lehetőségét, hogy a vállalkozások a kibocsátásuk után a CO₂-adónál magasabb költségeket viselnek olyan esetekben, amikor a kibocsátási egységek megvásárlása mellett egyidőben ugyanazért a kibocsátásért CO₂-adót fizetnek. Másrészt az olyan esetekben, amikor a kibocsátási egységeket ingyenesen osztották ki, és a kibocsátást nem terheli adó, előfordulhat, hogy nem tartják be a „szennyező fizet” elvet. Összehasonlítva az EU ETS-ben részt vevő és részt nem vevő vállalatokra nehezedő teljes pénzügyi terhet, figyelembe kell venni, hogy a tagállamok határozzák meg a kibocsátási kvóták összegét, és az első kereskedelmi időszakban a kibocsátási egységek legalább 95 %-át kellett ingyenesen a vállalkozások rendelkezésére bocsátaniuk.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az EU ETS célja a CO₂-kibocsátás csökkentése azáltal, hogy a résztvevő vállalatoknak gazdasági ösztönzést kínál a kibocsátás csökkentésére a teljes kibocsátás felső határának korlátozásával. Ennek értékelése céljából, hogy a párhuzamos CO₂-adózás valóban előidézi-e a verseny potenciális torzulását, a Bizottságnak részletesen elemeznie kell az EU ETS svédországi alkalmazásának pénzügyi hatásait. Ebben az összefüggésben a Bizottságnak további információkra van szüksége a svéd hatóságok által kilátásba helyezett mechanizmusokról annak érdekében, hogy megállapíthassa az „extra teher” lehetséges fennállását, és meghatározhassa minden egyes vállalatra annak CO₂-adót meghaladó összegét, valamint biztosíthassa, hogy a bejelentett adómentességek keretében csak azok a vállalatok mentesülhetnek a terhek alól, amelyek ténylegesen – vagy legalábbis részben – ilyen terhet viselnek.

A Bizottság továbbá elemezni fogja, hogy a tervezett adócsökkentés összeegyeztethető-e az energiaadó-irányelv 17. cikkével, és emiatt felkéri Svédországot, hogy a már benyújtott információkkal kapcsolatban tegye meg a kiegészítéseket.

A LEVÉL SZÖVEGE

„Kommissionen önskar underrätta Sverige om att den, efter att ha granskat uppgifter som tillhandahållits av Era myndigheter om det ovannämnda stödet, har beslutat inleda det förfarande som anges i artikel 88.2 i EG-fördraget.

1. FÖRFARANDE

- (1) Genom en skrivelse av den 6 juni 2006, som registrerades hos kommissionen samma dag, anmälde de svenska myndigheterna den nedan beskrivna åtgärden till kommissionen. Genom en skrivelse av den 10 juli 2006 begärde kommissionen kompletterande upplysningar. Sverige inkom med kompletterande upplysningar genom skrivelser av den 11 september 2006 och den 18 september 2006, som registrerades hos kommissionen samma dagar.

2 DETALJERAD BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN

2.1 Bakgrund till den anmälda stödordningen

- (2) Gemenskapens minimiskattenivåer för förbrukning av energiprodukter och elektricitet fastställs i rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet ⁽²⁾ (nedan kallat energiskattedirektivet). I Sverige räknas två olika skatter in i minimiskattenivåerna enligt direktivet, nämligen en energiskatt och en koldioxidskatt. Olika nationella skattenivåer tillämpas, en högre nivå för hushållen och tjänste- och fjärrvärmesektorn (100 % energiskatt och 100 % koldioxidskatt) och en lägre nivå för bränsle som används i tillverkningsprocesser inom industrin och bränsle som används för värmeproduktion i kraftvärmeanläggningar (0 % energiskatt och 21 % koldioxidskatt). En extra skattenedsättning beviljas tillverkningsföretag inom energiintensiv industri om värdet på det fossila bränsle de använder inom

⁽²⁾ EUT L 283, 31.10.2003, s. 51.

produktionen överstiger 0,8 % av försäljningsvärdet på de varor som tillverkas. Den högsta skatten på sådant bränsle uppgår till 0,8 % av försäljningsvärdet plus 24 % av det skattebelopp som ursprungligen översteg sistnämnda belopp. Skattenedsättningarna för bränsle som används inom tillverkningsindustrin och för bränsle som används i kraftvärmeanläggningar har tidigare godkänts som statligt stöd enligt följande tabell:

Tabell 1

Översikt över olika skattenivåer för bränslen som används för uppvärmning inom företagssektorn i Sverige

Förbrukningssektor	Aktuell situation	Godkännande av statligt stöd
1. Tillverkningsindustri		
a) Energiintensiv industri	0 % energiskatt; 21 % koldioxidskatt + extra nedsättning av koldioxidskatten enligt 0,8 %-regeln	N 588/2005 + N 595/2005; EU:s minimiskattenivåer iakttas
b) Icke energiintensiv industri	0 % energiskatt; 21 % koldioxidskatt	N 588/2005; EU:s minimiskattenivåer iakttas
2. Värmeproduktion i kraftvärmeanläggningar	0 % energiskatt; 21 % koldioxidskatt	N 594/2005; EU:s minimiskattenivåer iakttas
3. Fjärrvärmeproduktion och tjänstesektorn	100 % energiskatt; 100 % koldioxidskatt	

- (3) I enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/91/EG⁽³⁾ (nedan kallat direktivet om handel med utsläppsrätter), trädde EU:s system för handel med utsläppsrätter (nedan kallat EU:s utsläppshandelssystem) i kraft den 1 januari 2005. Direktivet om handel med utsläppsrätter omfattar vissa energiverksamheter och viss industriproduktion. I direktivet krävs att de som driver anläggningar som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem skall överlämna utsläppsrätter för sina utsläpp av växthusgaser. Utsläppsrätterna delas ut avgiftsfritt till operatören i början av varje handelsperiod eller köps av operatören på auktion och/eller på marknaden. Under den första handelsperioden, som började löpa i januari 2005 och pågår till december 2007, var medlemsstaterna skyldiga att dela ut minst 95 % av utsläppsrätterna avgiftsfritt⁽⁴⁾. Sverige valde att dela ut alla utsläppsrätter avgiftsfritt.

2.2 Den anmälda stödordningen

- (4) Den anmälda stödordningen består av skattelättnader för bränsle som används i anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet. Det föreslås att olika typer av sådana anläggningar inom tillverkningssektorn och energisektorn skall omfattas av följande skattelättnader:
- Bränsle som förbrukas i samband med tillverkningsprocesser inom industriell verksamhet och bränsle som förbrukas för värmeproduktion i vissa högeffektiva kraftvärmeanläggningar skulle helt befrias från både koldioxidskatt och energiskatt (en extra nedsättning av koldioxidskatten med 21 procentenheter jämfört med dagens situation). De svenska myndigheterna har åtagit sig att tillämpa denna fullständiga befrielse endast på företag som uppfyller villkoren för energiintensiva företag enligt artikel 17.1 a i energiskattedirektivet.
 - Bränsle som förbrukas i andra kraftvärmeanläggningar skulle helt befrias från energiskatt och betala 7 % av koldioxidskatten (en extra nedsättning av koldioxidskatten med 14 procentenheter jämfört med dagens situation).
 - Bränsle som förbrukas i andra anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet, det vill säga värmeverk, skulle fortsätta betala full energiskatt och betala 86 % av koldioxidskatten (en extra nedsättning av koldioxidskatten med 14 procentenheter jämfört med dagens situation).

⁽³⁾ EUT L 275, 25.10.2003, s. 32.

⁽⁴⁾ Under den andra perioden inom EU:s system för utsläppshandel, som inleds 2008, kommer medlemsstaterna att åläggas att dela ut minst 90 % av utsläppsrätterna avgiftsfritt.

- (5) Den anmälda åtgärden skulle leda till en situation där bränslen i den första av de tre nämnda kategorierna inte skulle omfattas av någon energiskatt enligt energiskattedirektivet. De svenska myndigheterna har dock uppgivit att skattenivån för bränsle som används för värmeproduktion i kraftvärmeanläggningar som inte är högeffektiva och för bränslen som används i fjärrvärmeanläggningar kommer att följa minimiskattenivåerna i energiskattedirektivet, vilket illustreras i följande tabell:

Beskattnings av fossila bränslen som används för värmeproduktion i kraftvärmeanläggningar och i fjärrvärmeanläggningar som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem

Förbrukning	Tung eldningsolja, skatt/m ³		Kol, skatt/1 000 kg		Naturgas, skatt/1 000 m ³		Gasol, skatt/1 000 kg	
	SEK	euro	SEK	euro	SEK	euro	SEK	euro
Värmeproduktion i kraftvärmeanläggningar:								
Energiskatt	0	0	0	0	0	0	0	0
Koldioxidskatt	184	20	160	17	138	15	193	21
Summa	184	20	160	17	138	15	193	21
Fjärrvärmeanläggningar:								
Energiskatt	739	79	315	34	239	26	145	16
Koldioxidskatt	2256	242	1963	211	1690	182	2373	255
Summa	2995	321	2278	245	1929	208	2518	271
EU:s minimiskattenivå	130	14	38	4	49	5	0	0

- (6) Anmälan i detta ärende omfattar de ovan beskrivna skattelättnaderna bara i den mån lättnaderna avser bränslen som används i anläggningar som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem, men där användningen av energiprodukter inte omfattas av första, andra och femte strecksatsen i artikel 2.4 b i energiskattedirektivet. Enligt de bestämmelserna gäller direktivet inte användningen av energiprodukter som används för andra ändamål än som motorbränslen eller som bränslen för uppvärmning, dubbel användning av energiprodukter och mineralogiska processer.

2.3 Syftet med den anmälda stödordningen

- (7) Syftet med den anmälda stödordningen är att undvika de dubbla styrmedel som enligt de svenska myndigheterna uppkommit på grund av att EU:s utsläppshandelssystem införts. De svenska myndigheterna vill således bidra till en kostnadseffektiv klimatpolitik för EU som helhet.
- (8) Det övergripande syftet med den svenska klimatpolitiken är att enbart med hjälp av EU:s utsläppshandelssystem reglera minskningen av koldioxidutsläpp från anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet och att så småningom avskaffa koldioxidskatten. Den anmälda stödordningen är det första steget mot att avskaffa koldioxidskatten. Enligt planerna skall befrielsen från koldioxidskatt på resten av det bränsle som förbrukas i anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet införas successivt, när statsbudgeten tillåter det.

2.4 Rättslig grund

- (9) Den rättsliga grunden för de föreslagna skattenedsättningarna är ett förslag till lag om ändring i 6 a kap. 1 § 15–17 lagen (1994:1776) om skatt på energi.

2.5 Stödmottagare

- (10) Stödmottagare är företag, av alla storlekar och i alla regioner, som bedriver verksamhet i anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet. Stödmottagarna är verksamma inom följande sektorer:

Nace-kod

DA 15 – Livsmedels- och dryckesvaruframställning

DB 17 – Textilvarutillverkning

DD2 – Tillverkning av trä och varor av trä, kork, rotting o.d. utom möbler, Tillverkning av varor av halm och flättningsmaterial.

DE21 – Massa-, pappers- och pappersvarutillverkning.

DG24 – Tillverkning av kemikalier och kemiska produkter

DH25 – Tillverkning av gummi- och plastvaror

DM34.1 – Tillverkning av motorfordon

E – El-, gas- och vattenförsörjning

- (11) Antalet stödmottagare uppskattas till 101–500.

2.6 Budget och varaktighet

- (12) Den planerade årliga budgeten är 358 miljoner kronor (cirka 38 miljoner euro) och den totala budgeten 2 258 miljoner kronor (cirka 239 miljoner euro) ⁽⁵⁾. Den anmälda stödordningen löper från den 1 januari 2007 till den 31 december 2011.

3. PRELIMINÄR BEDÖMNING

3.1 Förekomst av statligt stöd enligt artikel 87.1 i EG-fördraget

- (13) Selektiv nedsättning av skatter som tas ut av miljöskyddsskäl utgör i regel driftsstöd som omfattas av artikel 87 i EG-fördraget. Artikel 87 är tillämplig på stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.
- (14) Den anmälda skattelättnaden utgör en ekonomisk förmån för stödmottagarna och befriar dem från kostnader som normalt belastar deras driftsbudget. Stödordningen leder till bortfall av skatteintäkter och finansieras således med statliga medel.
- (15) Skattelättnaden gäller bara företag som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. De svenska myndigheterna har hävdats att det ligger i den svenska klimatförändringsstrategins natur och logik att avskaffa koldioxidskatten för anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet, eftersom den logiska ekonomiska grunden för den strategin är att tillämpa ett enda marknadsbaserat styrmedel i fall där fler styrmedel inte skulle leda till någon ytterligare minskning av utsläppen. Med hänsyn till definitionen av 'systemets art och struktur', som fastställts i EG-domstolens rättspraxis ⁽⁶⁾ och antagits av kommissionen i dess meddelande av den 10 december 1998 om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag ⁽⁷⁾, tvivlar kommissionen emellertid på att skattnedsättningen skulle vara berättigad på den grunden. Kommissionen konstaterar vidare att nedsättningen inte gäller lika för alla anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet, eftersom vissa av de berörda anläggningarna skulle fortsätta att betala 7 % respektive 86 % i koldioxidskatt. Kommissionen anser därför i det här skedet att stödet är selektivt.

⁽⁵⁾ Detta innefattar en årlig ökning med 2 % på grund av inflationen.

⁽⁶⁾ Senast bekräftad genom EG-domstolens dom i mål C-88/03, Portugal mot kommissionen (dom av den 6 september 2006).

⁽⁷⁾ EGT C 384, 16.2.1998, s. 3.

- (16) De företag som gynnas av stödet är verksamma på marknader där det förekommer handel mellan medlemsstater. Det betyder att stödet snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. Kommissionen anser därför i det här skedet att villkoren i artikel 87.1 i fördraget är uppfyllda.

3.2 Stödets förenlighet med den gemensamma marknaden

- (17) Statligt stöd enligt definitionen i artikel 87.1 anses oförenligt med den gemensamma marknaden om det inte omfattas av något av de undantag som anges i fördraget. Ett av undantagen är artikel 87.3 c, enligt vilket stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner kan anses vara förenligt med den gemensamma marknaden, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Kommissionen har antagit gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön⁽⁸⁾ (nedan kallade miljöstödsriktlinjerna) för att med hjälp av dem kunna bedöma om statligt stöd på miljöområdet är förenligt med den gemensamma marknaden enligt den artikeln.

3.2.1 Tillämpliga bestämmelser i miljöstödsriktlinjerna

- (18) Avsnitt E.3.2 i miljöstödsriktlinjerna innehåller regler för bedömning av om driftsstöd i form av nedsättningar eller befrielser från miljöskatter är förenligt med den gemensamma marknaden. Enligt punkt 51.1 b i miljöstödsriktlinjerna kan en nedsättning av en miljöskatt som avser en harmoniserad gemenskapsskatt vara berättigad om det belopp företaget betalar efter nedsättningen fortfarande är högre än gemenskapens harmoniserade minimibelopp.
- (19) Enligt punkt 51.1 a i miljöstödsriktlinjerna kan också befrielser från miljöskatter som underskrider gemenskapens harmoniserade miniminivåer vara berättigade, om stödmottagarna har ingått frivilliga avtal genom vilka de åtar sig att uppnå miljöskyddsmål under den period för vilken befrielserna gäller. Medlemsstaterna måste noggrant kontrollera att företagen fullgör sina åtaganden, och avtalen måste innehålla föreskrifter om vilka straff som blir följden om åtagandena inte fullgörs. Den bestämmelsen är också tillämplig när en medlemsstat förenar en skattenedsättning med villkor som har samma effekt som sådana frivilliga avtal eller åtaganden.
- (20) Punkt 51.1 i riktlinjerna är tillämplig på nya skatter men kan enligt punkt 51.2 också tillämpas på befintliga skatter, under förutsättning att skatten har en betydande positiv effekt när det gäller miljöskydd och att undantaget har blivit nödvändigt till följd av en betydande förändring av de ekonomiska betingelserna som försatte företagen i en särskilt svår konkurrenssituation.

3.2.2 Tillämpliga bestämmelser i energiskattedirektivet

- (21) Undantag från harmoniserade miljöskatter kan bara godkännas enligt miljöstödsriktlinjerna om de också är tillåtna enligt det berörda harmoniseringsdirektivet. Den åtgärd som anmälts av Sverige kan således godkännas bara i den mån den är förenlig med energiskattedirektivet, genom vilket energibeskattningen har harmoniserats.
- (22) Enligt artikel 17.2 i energiskattedirektivet kan energiintensiva företag i den mening som avses i direktivet beviljas nedsättning av energiskatt ända ner till noll procent. I artikel 17.3 i samma direktiv tillåts skattenivåer ner till 50 % av direktivets miniminivåer för företag som inte är energiintensiva. Enligt artikel 17.4 tillåts en sådan nedsättning bara om stödmottagarna har ingått avtal eller genomfört system för handel med utsläppsrätter eller likvärdiga arrangemang, som leder till att miljömål uppnås, i stort sett motsvarande vad som skulle ha uppnåtts om gemenskapens vanliga minimiskattesatser hade iakttagits.

3.2.3 Argument som anförts av de svenska myndigheterna

- (23) De svenska myndigheterna har åberopat villkoret i artikel 17.4 i energiskattedirektivet och hävdar att förenligheten med detta kan bedömas genom att marginalkostnaderna för utsläppsminskningar som härrör från minimiskattesatserna respektive utsläppshandelssystemet jämförs. Eftersom marknadspriset för en utsläppsrättighet enligt de svenska myndigheterna är cirka 10 euro per ton koldioxid och gemenskapens genomsnittliga minimiskattesatser motsvarar en koldioxidskatt på omkring 5 euro per ton koldioxid, hävdar de svenska myndigheterna att marginalkostnaden för en utsläppsminskning är

⁽⁸⁾ EGT C 37, 3.2.2001, s. 3.

högre inom utsläppshandelssystemet jämfört med minimiskattesatserna, och att utsläppsminskningen inom utsläppshandelssystemet således är större än minskningen hade varit om minimiskattesatserna hade tillämpats. De svenska myndigheterna har dessutom gjort gällande att villkoren för en skattebefrielse i enlighet med artikel 17 i energiskattedirektivet är uppfyllda.

- (24) Enligt de svenska myndigheterna omfattas en skattebefrielse för bränslen som används i anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet av villkor som har samma effekt som frivilliga avtal i den mening som avses i punkt 51.1 a i miljöstödsriktlinjerna. Enligt dem är den tillämpliga bestämmelsen inriktad på miljöeffekten och föreskriver inte på något sätt att villkoren måste vara frivilliga. De svenska myndigheterna hävdar att miljövinsten av EU:s utsläppshandelssystem är känd på förhand, vilket är en fördel jämfört med att använda skattestyrmedlet, och att det saknar betydelse att miljöskyddssyftet uppnås genom ett obligatoriskt EU-system snarare än genom ett frivilligt avtal mellan ett enskilt företag och en medlemsstat.
- (25) Skulle kommissionen finna att den anmälda åtgärden inte kan godkännas med hänsyn till miljöstödsriktlinjerna, anser de svenska myndigheterna i alla händelser att den uppfyller villkoren för ett undantag enligt artikel 87.3 i EG-fördraget och därför är förenlig med den gemensamma marknaden genom direkt tillämpning av fördraget tillsammans med artikel 17 i energiskattedirektivet, eftersom den ekonomiska logiken och EU:s övergripande miljöskyddsmål talar mycket starkt för att en koldioxidskatt på bränslen som används i anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet bör avskaffas. De svenska myndigheterna anser att de gällande miljöstödsriktlinjerna inte är fullt tillämpliga på åtgärder som vidtas i samband med EU:s utsläppshandelssystem, eftersom riktlinjerna antogs före direktivet om handel med utsläppsrätter. Att inte vidta åtgärder för att minimera samhällets kostnader för en gemensam tillämpning av EU:s utsläppshandelssystem och koldioxidskatten skulle enligt dem strida mot gemenskapens rättsuppfattning. Enligt de svenska myndigheterna leder de dubbla styrmedlen i form av samtidig tillämpning av beskattning och utsläppshandel till ökade kostnader både för enskilda operatörer och för samhället, och det faktum att de dubbla styrmedlen åsamkar samhället kostnader bör kunna motivera ett avskaffande av koldioxidskatten.
- (26) De svenska myndigheterna gör gällande att alla marginalsatser, till exempel en koldioxidskatt eller någon annan indirekt skatt som beräknas utifrån mängden förbrukat bränsle, snedvrider priset på utsläppsrätterna och leder till att utsläppsminskningarna sprids ineffektivt över utsläppshandelssystemet. De gör därför gällande att eventuella övervinster som härrör från en fri fördelning av utsläppsrätter bör fångas in genom en schablonskatt för att undvika en sådan snedvridning av marginalbeteendet inom utsläppshandelssystemet. Den begränsning av koldioxidutsläppen som fastställs genom utsläppshandelssystemet åsamkar kostnader för de operatörer som deltar i systemet, för det första i form av extra kostnader för att köpa nödvändiga utsläppsrätter utöver fördelade utsläppsrätter och för det andra i form av högre elpriser på grund av den begränsning som fastställts för utsläpp från elproduktion som grundar sig på fossila bränslen och det faktum att en eventuell ökning av marginalkostnaden för elproduktion också påverkar marknadspriset på elektricitet.
- (27) Enligt de svenska myndigheterna snedvrids prismekanismen av beskattning inom utsläppshandelssystemet utan att det ger några miljöfördelar. De anser att en samtidig tillämpning av beskattning och utsläppshandel inte påverkar de totala utsläppen inom utsläppshandelssystemet, eftersom den totala utsläppsnivån avgörs av mängden fördelade utsläppsrätter, och ett eventuellt överskott på utsläppsrätter kommer bara att säljas på marknaden och leda till en ökning av utsläppen inom en annan del av systemet. Det påverkar dock marginalkostnaden för utsläppsminskningar och därmed den totala kostnaden för att nå målet att minska utsläppen. De svenska myndigheterna anser att en samtidig tillämpning av de båda styrmedlen leder till att utsläppsminskningarna fördelas ineffektivt över utsläppshandelssystemet, och resultatet blir att den totala kostnaden för att nå EU:s mål för utsläppsminskningar kommer att öka.
- (28) De svenska myndigheterna gör gällande att snedvridningarna i det långa loppet kommer att påverka investeringarna och därmed till vilken ort framtida produktionskapacitet kommer att förläggas inom de sektorer som omfattas av utsläppshandelssystemet. De europeiska företagens konkurrenskraft på den internationella marknaden kommer att försvagas. Den samtidiga tillämpningen av beskattning och utsläppshandel kommer att leda till att kostnaderna för att minska utsläppen kommer att vara högre än minskningens marknadsvärde. Det är ett ineffektivt sätt att fördela resurser som leder till förlorat välbefinnande, det vill säga en kostnad för samhället.
- (29) De svenska myndigheterna har gett ett exempel där två operatörer omfattas av EU:s utsläppshandelssystem och där utsläppshandelssystemet inte innehåller någon skatt. I ett sådant fall kommer operatören med de lägre marginalkostnaderna för utsläppsminskningar att minska utsläppen mer, hävdar de svenska myndigheterna. Utsläppsminskningarna kommer att fördelas optimalt eftersom varje operatör kommer att minska utsläppen tills de har samma marginalkostnader för minskningen. De svenska myndigheterna hävdar att om en av operatörerna är skyldig att betala en viss skatt kommer

de ökade marginalkostnaderna för en utsläppsminskning att sporra den operatören att minska utsläppen mer och därmed göra det möjligt för denne att sälja utsläppsrätter på marknaden, vilket leder till lägre marknadspriser på utsläppsrätter. Det gör det möjligt för andra operatörer med potentiellt lägre marginalkostnader för utsläppsminskningar att köpa och använda utsläppsrätter. Denna ineffektiva resursfördelning leder till förlorat välbefinnande för samhället. Principskälen för en koldioxidskatt är i praktiken också tillämpliga på andra typer av energiskatter inom EU:s utsläppshandelssystem, eftersom energiskattedirektivet inte gör någon åtskillnad mellan olika slag av indirekta skatter (utom mervärdesskatt) som beräknas utifrån mängden energiprodukter och elektricitet när de frisläpps för konsumtion.

- (30) De svenska myndigheterna gör gällande att om skattebasen och den skattesats som tillämpas harmoniserades fullständigt inom EU-25 för bränslen som förbrukas i de berörda anläggningarna och om skattebasen motsvarade räckvidden för EU:s utsläppshandelssystem, skulle de dubbla styrmedlen inte störa utsläppshandelssystemets funktion, eftersom det bara skulle leda till lägre priser på utsläppsrätter tack vare mindre efterfrågan på eller större utbud på utsläppsrätter. Enligt de svenska myndigheterna omfattar den obligatoriska beskattningen på EU-nivå emellertid bara delar av de bränslen som ger upphov till koldioxidutsläpp som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem, och det faktum att beskattningen inte tillämpas lika inom utsläppshandelssystemet snedvrider systemets funktion. Möjligheten till nollbeskattning enligt artikel 17.4 i energiskattedirektivet är väsentlig. De svenska myndigheterna hävdar vidare att i Sverige utgör utsläppen från industrisektorn 80 % av den totala mängden fördelade utsläppsrätter, medan situationen för hela EU-25 är att 70 % av de utsläpp som omfattas av utsläppshandelssystemet härrör från fossila bränslen som används inom energisektorn.
- (31) De svenska myndigheterna anser att tillämpningen av koldioxidskatten utöver EU:s utsläppshandelssystem inte kommer att leda till någon ytterligare minskning av den totala mängden utsläpp inom EU, eftersom den mängden fastställs på förhand. De gör gällande att svenska företag kommer att minska sina utsläpp mer än utländska företag som inte ålagts någon skatt, eftersom de svenska företagen har högre kostnader för utsläpp på grund av skatten på bränslen som förbrukas i anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet. Enligt de svenska myndigheternas uppfattning kommer beskattningen bara att leda till en situation där företag i olika medlemsstater åsamkas olika kostnader för sina koldioxidutsläpp. Den grundläggande prismekanismen i utsläppshandelssystemet – som går ut på att alla företag möter samma kostnad för att släppa ut koldioxid – sätts ur spel. Då finns det inte längre någon garanti för att utsläppsminskningarna sker till lägsta möjliga kostnad. Konkurrensen snedvrider till nackdel för svenska företag, som kommer att ha en relativt sett högre kostnad för sina utsläpp, och samma grad av miljöstyrning uppnås till en högre kostnad. Förekomsten av kostnadsineffektiva miljörelaterade styrmedel är ett hinder för att nå målen för Lissabonstrategin.
- (32) De svenska myndigheterna påpekar vidare att kommissionen har godkänt den nationella allokeringsplan (NAP) som Sverige anmälde i enlighet med direktivet om handel med utsläppsrätter, och därmed godkänt en viss nivå av koldioxidutsläpp i Sverige. Att kräva att Sverige skall ha kvar sin koldioxidskatt skulle enligt de svenska myndigheterna i praktiken innebära att Sverige måste minska sina utsläpp ytterligare. De svenska myndigheterna anser dock att kommissionen måste anses ha avhånt sig den möjligheten när den godkände den utsläppsnivå som skulle bli följden av den svenska allokeringsplanen.
- (33) Påföljderna för brott mot lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, genom vilken direktivet om handel med utsläppsrätter införlivades i svensk lagstiftning, fastställs i lagen och uppfyller de krav på påföljder som föreskrivs i punkt 51.1 a i miljöstödsriktlinjerna.

3.2.4 Kommissionens tvivel

Förenlighet med miljöstödsriktlinjerna

- (34) Kommissionen betvivlar att de undantag som de svenska myndigheterna föreslår kan godkännas på grundval av miljöstödsriktlinjerna. Punkt 51.1 b är inte tillämplig, eftersom den skatt som företagen skulle betala enligt den föreslagna stödordningen skulle ligga under miniminivåerna enligt energiskattedirektivet. Inte heller villkoren i punkt 51.1 a förefaller vara uppfyllda, eftersom de företag som gynnas av stödet inte skulle ingå frivilliga åtaganden eller avtal. För att ett företag skall beviljas en skattenedsättning måste det vidta åtgärder som går utöver fullgörandet av en harmoniserad EU-skyldighet. EU:s utsläppshandelssystem utgör emellertid en obligatorisk standard i alla medlemsstater, och därför kan förenligheten med det systemet inte betraktas som en tillräcklig miljöinsats som tillåter statligt stöd.
- (35) Sammanfattningsvis tvivlar kommissionen på att de föreslagna skattelättnaderna – som underskrider gemenskapens minimiskattesatser och inte medför någon miljövinst som går utöver de krav gemenskapen ställer – är förenliga med miljöstödsriktlinjerna.

Förenlighet med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c i EG-fördraget på grundval av en ekonomisk bedömning av det påstådda behovet av att avskaffa dubbla styrmedel

- (36) När det gäller möjligheten att godkänna den anmälda stödordningen på grundval av behovet att avskaffa de dubbla styrmedel som de svenska myndigheterna hänvisar till anser kommissionen att principen om att förorenaren betalar måste beaktas när statligt stöd beviljas på miljöområdet.
- (37) Kommissionen tvekar i detta skede beträffande hur förekomsten av dubbla styrmedel kan komma att påverka dess bedömning och huruvida den kan berättiga till en befrielse från koldioxidskatt enligt reglerna om statligt stöd. Kommissionen har särskilt följande betänkligheter:
- Energiskattedirektivet och utsläppshandelssystemet är två separata instrument i gemenskapens lagstiftning. Även om de delvis har samma politiska mål, nämligen att internalisera de externa kostnaderna för koldioxidutsläpp, har de också skilda syften. Det gäller särskilt minimiskattenivåerna, vars primära syfte är att få den inre marknaden att fungera smidigt. För att uppfylla kraven i energiskattedirektivet kan medlemsstaterna dock ta ut olika skatter, till exempel koldioxidskatt, som kan ha samma syfte som utsläppshandelssystemet. De nationella strategierna skiljer sig från varandra, och det är bara i vissa medlemsstater som de skatter som ingår i miniminivåerna delvis utgörs av en koldioxidskatt. När en koldioxidskatt tas ut för att uppfylla kraven enligt minimiskattenivåerna i energiskattedirektivet, vilket är fallet i Sverige, kan en nedsättning av en sådan koldioxidskatt således snedvrider konkurrensen på den inre marknaden genom att öka skattedifferentieringen på ett område där skatteharmonisering har genomförts på gemenskapsnivå, framför allt i syfte att skapa en välfungerande inre marknad och lika villkor mellan aktörerna.
 - Att befria alla företag som deltar i utsläppshandelssystemet från en sådan koldioxidskatt kan vara oberättigat, eftersom det skulle kunna strida mot den nämnda principen om att förorenaren betalar, om företag som avgiftsfritt tagit emot utsläppstillstånd befrias från skatten. Å andra sidan kan det strida mot miljölogiken att en sådan koldioxidskatt sätts ned för de företag som måste köpa fler utsläppstillstånd därför att de behöver täcka sin extra förorening – det kan leda till att en förmån beviljas de företag som inte gjort investeringar och inte minskat sin förorening eller till och med förorenat mer.
- (38) Kommissionen måste dessutom bedöma i vilken utsträckning de dubbla styrmedlen snedvrider konkurrensen, och huruvida denna påstådda snedvridning särskilt drabbar svenska företag, vilket de svenska myndigheterna tycks hävda. Kommissionen behöver närmare undersöka möjligheten att företag kan åsamkas en högre kostnad än koldioxidskatten för sina föroreningar i fall där de måste köpa utsläppstillstånd och samtidigt betala koldioxidskatt för samma utsläpp. Å andra sidan kanske principen om att förorenaren betalar inte iaktas i en situation där tillstånden har tilldelats avgiftsfritt och det inte finns någon skatt på utsläpp.
- (39) Kommissionen anser att man vid bedömningen av den samlade finansiella bördan för de företag som deltar i EU:s utsläppshandelssystem jämfört med de företag som inte deltar måste ta hänsyn till att medlemsstaterna fastställer mängden totala utsläppskvoter och att de under den första handelsperioden var tvungna att dela ut minst 95 % av utsläppsrätterna avgiftsfritt till företagen.
- (40) Kommissionen betonar att syftet med EU:s utsläppshandelssystem är just att begränsa koldioxidutsläppen genom att ge de deltagande företagen ett ekonomiskt incitament att minska utsläpp, som härrör från restriktiviteten hos den totala utsläppsgränsen. För att kunna bedöma om samtidig koldioxidskatt eventuellt orsakar en snedvridning av konkurrensen skulle kommissionen i detalj behöva undersöka de ekonomiska konsekvenserna av att EU:s utsläppshandelssystem tillämpas i Sverige. I detta sammanhang skulle kommissionen vidare behöva ytterligare uppgifter om de mekanismer som de svenska myndigheterna kan ha planerat för att fastställa förekomsten av en eventuell extra börda utöver koldioxidskatten och, för varje enskilt företag, fastställa beloppet för denna samt säkerställa att bara företag som faktiskt drabbas, åtminstone delvis, av en sådan börda befrias från den genom de anmälda skatteundantagen.
- (41) Kommissionen hyser därför tvivel om huruvida den anmälda stödordningen kan anses förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c i EG-fördraget på grundval av det påstådda behovet av att avskaffa dubbla styrmedel.

Bedömning av stödordningen mot bakgrund av energiskattedirektivet

- (42) Kommissionen måste dessutom undersöka om den planerade skattenedsättningen är förenlig med artikel 17 i energiskattedirektivet. Därför begär kommissionen att Sverige kompletterar den information som redan lämnats när det gäller tillämpningen av artikel 17, särskilt med uppgifter för ekvivalenstestet i artikel 17.4 i energiskattedirektivet.

3.3 Slutsats

- (43) Kommissionens preliminära undersökning har således väckt tvivel beträffande förekomsten av statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 i EG-fördraget. Kommissionen tvivlar vidare på att sådant potentiellt statligt stöd är förenligt med miljöstödsriktlinjerna och med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c i EG-fördraget på grundval av det påstådda behovet av att avskaffa dubbla styrmedel. Dessa tvivel gör det nödvändigt att undersöka frågan vidare, och kommissionen vill ha in synpunkter från de svenska myndigheterna och från andra berörda parter.

4. BESLUT

Kommissionen underrättar härmed Sverige om att den efter att ha undersökt den information som de svenska myndigheterna lämnat i ärendet har beslutat att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 88.2 i EG-fördraget.

Av ovan anförda skäl uppmanar kommissionen, i enlighet med det förfarande som anges i artikel 88.2 i EG-fördraget, Sverige att inom en månad för mottagandet av denna skrivelse inkomma med synpunkter och tillhandahålla alla upplysningar som kan bidra till bedömningen av stödet. Kommissionen uppmanar Era myndigheter att omedelbart översända en kopia av denna skrivelse till den potentiella stödmottagaren.

Kommissionen påminner Sverige om att artikel 88.3 i EG-fördraget har uppskjutande verkan och hänvisar till artikel 14 i rådets förordning (EG) nr 659/1999, som föreskriver att allt olagligt stöd kan återkrävas från mottagaren.

Kommissionen meddelar Sverige att den kommer att underrätta alla berörda parter genom att offentliggöra denna skrivelse och en sammanfattning av den i *Europeiska unionens officiella tidning*. Kommissionen kommer även att underrätta berörda parter i de Eftaländer som är avtalsslutande parter i EES-avtalet genom att offentliggöra ett tillkännagivande i EES-supplementet till *Europeiska unionens officiella tidning*, samt Eftas övervakningsmyndighet genom att skicka en kopia av denna skrivelse. De berörda parterna kommer att uppmanas att inkomma med synpunkter inom en månad från dagen för offentliggörandet.”
