2024/2418

17.9.2024

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2024/2418

af 11. december 2023

om statsstøtteforanstaltning SA.53625 (2021/C) gennemført af Tyskland med henblik på udfasning af brunkul

(meddelt under nummer C(2023) 8551)

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

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

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

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

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Efter forudgående kontakter gav Tyskland ved elektronisk anmeldelse af 2. december 2020 i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF Kommissionen meddelelse om støtte til Lausitz Energie Kraftwerke AG (»LEAG«) (»LEAG-foranstaltningen«) og RWE Power AG (»RWE«) (»RWE-foranstaltningen«) med henblik på udfasning af brunkulsfyret elproduktion (samlet benævnt »foranstaltningen«). Tyskland fremsendte yderligere oplysninger den 13. og 14. januar 2021.

(2) Kommissionen modtog også spontane bemærkninger fra tredjeparter. Bemærkninger fra Green Planet Energy (»GPE«) og en anonym part blev videresendt til Tyskland med en opfordring til at fremsætte bemærkninger den 7. oktober 2020, som Tyskland besvarede den 17. november 2020. Desuden fremsatte LEAG bemærkninger den 10. december 2020.

(3) Den 2. marts 2021 vedtog Kommissionen en afgørelse (herefter »åbningsafgørelsen«) ([2]) om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende støtten til LEAG og RWE.

(4) Tyskland fremsendte bemærkninger til åbningsafgørelsen den 1. april 2021. Ud over bemærkningerne fra Tyskland modtog Kommissionen bemærkninger fra 27 tredjeparter. LEAG og RWE fremsatte bemærkninger til åbningsafgørelsen den 7. juni 2021. Tyskland fremsatte sine observationer til tredjeparternes bemærkninger den 6. september 2021 og besvarede den 3. september 2021 en anmodning om oplysninger fra Kommissionen af 11. august 2021.

(5) Den 17. maj 2022 blev der offentliggjort en meddelelse i Den Europæiske Unions Tidende, hvori tredjeparter blev opfordret til at fremsætte bemærkninger i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF til anvendeligheden og anvendelsen af Kommissionens retningslinjer for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi 2022 ([3]) og, hvor det er relevant, til de forenelighedsgrunde, der er anført i disse retningslinjer, herunder i afsnit 3 og 4.12, i forbindelse med LEAG-foranstaltningen og RWE-foranstaltningen, der var genstand for Kommissionens formelle undersøgelsesprocedure (den »offentlige høring«) ([4]).

([1]) EUT C 177 af 7.5.2021, s. 50, EUT C 199 af 17.5.2022, s. 9, og EUT C 131 af 14.4.2023, s. 45.
([2]) Kommissionens afgørelse af 2. marts 2021 i statsstøttesag SA.53625 (2020/N) — Tyskland — Udfasning af brunkul (EUT C 177 af 7.5.2021, s. 50).
([3]) EUT C 80 af 18.2.2022, s. 1.
([4]) EUT C 199 af 17.5.2022, s. 9.

(6) Ved breve af 18. maj 2022 underrettede Kommissionen Tyskland og de tredjeparter, der havde fremsat bemærkninger efter offentliggørelsen af åbningsafgørelsen, om opfordringen offentliggjort den 17. maj 2022 og opfordrede dem til at fremsætte bemærkninger.

(7) Tyskland fremsatte ingen bemærkninger. Kommissionen modtog bemærkninger fra 19 tredjeparter. LEAG og RWE fremsatte bemærkninger den 17. juni 2022. Ved brev af 7. september 2022 meddelte Tyskland, at Tyskland ikke havde til hensigt at fremsætte bemærkninger til de nye tredjeparters bemærkninger.

(8) Den 23. december 2022 forelagde Tyskland Kommissionen ændringer af anmeldelsen af 2. december 2020 vedrørende RWE-foranstaltningen i lyset af aftalen med RWE af 4. oktober 2022 om en fremskyndet udfasning af brunkul i brunkulsudvindingsområdet i Rhindistriktet senest i 2030 (den »ændrede RWE-foranstaltning« eller den »anmeldte foranstaltning«).

(9) Den 16. november 2022 modtog Kommissionen spontane bemærkninger fra otte parter vedrørende den ændrede RWE-foranstaltning, som blev videresendt til Tyskland den 2. december 2022. Tyskland fremsatte sine observationer til disse bemærkninger den 11. januar 2023.

(10) Den 2. marts 2023 vedtog Kommissionen en afgørelse om udvidelse af den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende RWE-foranstaltningen (herefter »udvidelsesafgørelsen«) ([5]).

(11) Tyskland fremsatte bemærkninger til udvidelsesafgørelsen den 31. marts 2023. Kommissionen modtog bemærkninger fra 12 tredjeparter. RWE og LEAG fremsatte bemærkninger til udvidelsesafgørelsen henholdsvis den 12. og 15. maj 2023. Tyskland fremsatte sine observationer til tredjeparternes bemærkninger den 6. juli 2023.

(12) Tyskland indvilliger undtagelsesvis i at give afkald på sine rettigheder i henhold til artikel 342 i TEUF sammenholdt med artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1/1958 ([6]) og i at få denne afgørelse vedtaget og meddelt på engelsk.

2. **AFGØRELSENS ANVENDELSESOMRÅDE**

(13) Kommissionen finder, at nogle af de faktiske forhold og omstændigheder, der er beskrevet i åbningsafgørelsen, har ændret sig efter vedtagelsen af denne afgørelse, navnlig RWE-foranstaltningen som identificeret i åbningsafgørelsen er blevet ændret siden vedtagelsen af denne afgørelse, navnlig med hensyn til lukningsdatoerne og beregningen af RWE's mistede fortjeneste. Kommissionen udvidede derfor undersøgelsen i udvidelsesafgørelsen.

(14) Anvendelsesområdet for denne afgørelse er begrænset til vurderingen af den ændrede RWE-foranstaltning. Kommissionens formelle undersøgelse af LEAG-foranstaltningen er i gang, og LEAG-foranstaltningen falder ikke ind under denne afgørelses anvendelsesområde, men vil blive vurderet særskilt.

(15) Kommissionen bemærker, at både den oprindelige eller ændrede RWE-foranstaltning udgør støtte, der ikke ydes på grundlag af en støtteordning, og anmeldelsespligtige støttetildelinger på grundlag af en støtteordning. Kommissionen finder derfor, at støtten udgør en individuel støtteforanstaltning som defineret i artikel 1, litra e), i procedureforordningen om statsstøtte ([7]). Kompensationen til RWE og LEAG udgør to særskilte individuelle foranstaltninger og er ikke en del af en støtteordning. Dette skyldes, i) at støttemodtagerne ikke defineres generelt og abstrakt i retsgrundlaget (se betragtning (30) nedenfor), hvori det nævnes klart og udtrykkeligt, at der er to modtagere (RWE og LEAG), ii) at kompensationen er knyttet til en specifik situation (udfasningen af brunkul), og iii) at de specifikke og særskilte beløb, der skal udbetales til de to modtagere, og perioden, fastsættes i retsgrundlaget. I § 44, stk. 1, i retsgrundlaget fastsættes RWE's og LEAG's ret til en kompensation på henholdsvis 2,6 mia. EUR og 1,75 mia. EUR. Desuden underskrev Tyskland og disse operatører en »offentligretlig aftale om nedbringelse og ophør af brunkulsfyret elproduktion i Tyskland« (»2021-aftalen«).

([5]) EUT C 131 af 14.4.2023, s. 45.
([6]) Forordning nr. 1 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (EFT 17 af 6.10.1958, s. 385/58).
([7]) Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

3. DETALJERET BESKRIVELSE AF DEN ANMELDTE FORANSTALTNING

3.1. Tysklands klimamål og formålet med den anmeldte foranstaltning

(16) Tyskland sigter mod at opnå drivhusgasneutralitet senest i 2045. I denne forbindelse har Tyskland fastsat et foreløbigt mål for 2030 om at reducere drivhusgasemissionerne for hele økonomien på nationalt plan med mindst 65 % i forhold til 1990-niveauerne. Tysklands nationale klimamål er nedfældet i Bundes-Klimaschutzgesetz (forbundsloven om klimaændringer), som blev vedtaget i 2019 og ændret i 2021. For 2020-2030 fastsætter Bundes-Klimaschutzgesetz kvantificerede årlige drivhusgasemissionsgrænser for seks individuelle sektorer: energi, industri, bygninger, transport, landbrug og affald m.fl. Målene er fastsat i overensstemmelse med de europæiske planer for reduktion af drivhusgasemissioner på grundlag af et lineært forløb ([8]). Desuden er emissionsgrænserne i henhold til EU-forordningen om indsatsfordeling ([9]) (som omfatter sektoren uden for ETS) juridisk bindende. For at holde sig inden for disse grænser anfører Tyskland, at det specifikke mål for energisektoren skal nås i tide. CO_2-emissionerne fra energisektoren skal reduceres fra ca. 257 mio. ton CO_2-ækvivalenter i 2022 ([10]) til 108 mio. ton CO_2-ækvivalenter senest i 2030.

(17) Tyskland finder, at reduktionen af den kulfyrede elproduktion er afgørende for at nå landets klimamål. Tyskland forventer en udfasning af den kulfyrede elproduktion senest i 2038. Dette omfatter både stenkul og brunkul. I 2022 tegnede kulfyret elproduktion sig for 31 % af Tysklands elektricitetsmiks, hvoraf brunkul bidrog med 20 % ([11]). Ifølge foreløbige data udledte brunkulskraftværker 110 mio. ton CO_2 i 2021 ([12]). Dette udgjorde ca. 51 % af CO_2-emissionerne i elsektoren det pågældende år ([13]).

(18) Tyskland anslog, at de RWE's brunkulsanlæg, der var berørt af udfasningen, tegnede sig for ca. 67 mio. ton CO_2-emissioner i 2018 og for ca. 52 mio. ton CO_2-emissioner i 2019 ([14]). Tyskland anførte, at den nøjagtige kvantificering af miljøfordelene ved den anmeldte foranstaltning er kompleks og i høj grad afhænger af de antagelser, der skal lægges til grund. På grundlag af antagelserne i den reviderede beregning (se afsnit 3.6) beregnede Tyskland, at den anmeldte foranstaltning vil indebære en reduktion af CO_2-emissionerne på 51 mio. ton brutto. Da den reviderede beregning imidlertid kun vedrører en del af og ikke alle RWE's brunkulskraftværker, undervurderer dette skøn i væsentlig grad hele virkningen, og det er ikke muligt at angive støttebeløbet pr. ton CO_2-ækvivalente emissioner, der undgås. Et sådant tal ville også være meget unøjagtigt, fordi der ikke ville blive taget højde for en mulig rebound-effekt ([15]).

([8]) Online: https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BJNR251310019.html.

([9]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/842 af 30. maj 2018 om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissioner for medlemsstaterne fra 2021 til 2030 som bidrag til klimaindsatsen med henblik på opfyldelse af forpligtelserne i Parisaftalen og om ændring af forordning (EU) nr. 525/2013 (EUT L 156 af 19.6.2018, s. 26).

([10]) Online: https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-emission-von-treibhausgasen#:~:text=Die%20deutschen%20%E2%81%A0Treibhausgas%E2%81%A0,die%20vollst%C3%A4ndige%20Treibhausgasneutralit%C3%A4t%20erreicht%20werden.

([11]) Online: https://www.ag-energiebilanzen.de/. Ifølge Strommix 2022 udgjorde den brunkulsfyrede elproduktion 116 TWh, hvilket svarer til en andel på 20 %.

([12]) Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990-2022, Umweltbundesamt, april 2023, s. 23, findes på https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023_05_23_climate_change_20-2023_strommix_bf.pdf.

([13]) CO_2-emissionerne fra elektricitetssektoren udgjorde 215 mio. ton i 2021 ifølge Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990-2022, Umweltbundesamt, april 2023, s. 23.

([14]) Denne beregning er baseret på blokspecifikke data fra ENTSO-E's gennemsigtighedsplatform om elproduktionsmængder pr. time beregnet på grundlag af emissionsfaktoren for brunkul i brunkulsudvindingsområdet i Rhindistriktet og de anlægsspecifikke effektivitetsgevinster.

([15]) Effektivitetsgevinster reducerer ofte produkt- eller tjenesteomkostningerne, hvilket kan øge forbruget (på grund af lavere priser) og dermed delvis udligne de oprindelige besparelser. Dette kaldes rebound-effekten. Yderligere oplysninger online: https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/waste-resources/economic-legal-dimensions-of-resource-conservation/rebound-effects.

(19) Tyskland anfører endvidere, at retsgrundlaget for den anmeldte foranstaltning (beskrevet i betragtning (30)) omfatter annullering af CO_2-emissionskvoter svarende til de yderligere emissionsreduktioner som følge af lukningen af brunkulskraftværker under hensyntagen til interventioner i markedsstabilitetsreserven ([16]). Ved fastsættelsen af antallet af CO_2-kvoter, der vil blive slettet, vil Tyskland tage højde for erstatningsteknologier.

(20) Tyskland anfører, at den anmeldte foranstaltning har til formål at lukke kraftværkerne inden udløbet af deres tekniske og økonomiske levetid gennem en forudsigelig og obligatorisk dekommissioneringsproces. Dette fører til en reduktion af elproduktionskapaciteten på markedet, selv om efterspørgslen efter elektricitet fortsat er den samme eller vil stige i fremtiden. Andre markedsdeltagere drager også fordel af forudsigeligheden i den obligatoriske dekommissioneringsproces, fordi det også står klart for dem, hvornår produktionskapaciteten udfases. Reduktionen af produktionskapaciteten som følge af udfasningen af brunkulskraftværker skaber således mulighed for yderligere udvidelse af andre produktionskapaciteter, herunder vedvarende energikilder (»VE«).

(21) Tyskland anfører endvidere, at formålet med den anmeldte foranstaltning er at udfase brunkulskraftværker for at reducere drivhusgasemissionerne i elsektoren betydeligt, hvilket vil føre til, at Tyskland når sit mål om klimaneutralitet senest i 2045 og opfylder det foreløbige mål for 2030. Tyskland påpeger endvidere, at selv om VE-andelen i det tyske elektricitetsmiks allerede er høj (i 2022 steg VE-elproduktionen f.eks. til 47 % ([17]), og i første kvartal 2023 steg VE-produktionen til 50,3 % af Tysklands elforbrug ([18])), er det ikke tilstrækkeligt til at nå de mål om klimaneutralitet, som Tyskland har fastsat, i tide.

(22) Efter Tysklands opfattelse er emissionsreduktionen forbundet med udfasningen af brunkul nødvendig for at nå Tysklands klimamål, uanset den øgede udbredelse af vedvarende energikilder. En øget udbredelse af vedvarende energikilder vil i sig selv øge udbuddet af kulstoffri elektricitet på markedet uden at generere nye emissioner, men det vil ikke føre til en tilstrækkelig hurtig reduktion af den allerede eksisterende produktionskapacitet, der genererer emissioner. Dette gælder især for brunkulskraftværker, der har relativt lave driftsomkostninger og er mindre tilbøjelige til at blive skubbet ud af markedet end dyrere og mindre emissionsintensive fossile brændstoffer (såsom gas). For at nå målene er der derfor både behov for øget udbredelse af vedvarende energikilder og en reduktion af den eksisterende produktionskapacitet baseret på fossile brændstoffer. Ifølge Tyskland er statslig indgriben derfor nødvendig.

3.2. **Udarbejdelse af politiske foranstaltninger**

(23) For at sikre social konsensus om en revideret energi- og klimapolitik udpegede den tyske regering den 6. juni 2018 en kommission for vækst, strukturændringer og beskæftigelse (»kulkommissionen«), hvis medlemmer repræsenterede et bredt udsnit af samfundsmæssige, politiske og økonomiske aktører.

(24) Kulkommissionens forslag blev fremlagt i januar 2019 og havde til formål at nå de nationale klimamål og samtidig opfylde målene om forsyningssikkerhed, økonomisk overkommelig elektricitet og sikring af fremtidsudsigterne for arbejdstagerne i kulregioner. Med hensyn til sten- og brunkulsfyret elproduktion foreslog kulkommissionen en udfasning senest i 2038. For at nå dette mål foreslog kulkommissionen en kombination af indbyrdes aftalte lukningsordninger mellem regeringen og brunkulsoperatørerne samt udbud for at tilskynde til tidlig lukning af stenkulsanlæg og små brunkulsanlæg

(25) Ud over kulkommissionens forslag vurderede Tyskland følgende alternative løsningsmodeller for at opnå de planlagte CO_2-emissionsreduktioner: i) anvendelse af EU's eksisterende emissionshandelssystem (»ETS«) og målene for vedvarende energi, ii) en national minimumspris for CO_2 for sektorer, der allerede er omfattet af EU ETS, og iii) lovbestemt lukning uden kompensation. Tyskland forklarede, at disse løsningsmodeller ikke blev valgt på grund af følgende:

([16]) Markedsstabilitetsreserven har til formål at tage højde for det overskud af emissionskvoter, der er opbygget i EU's emissionshandelssystem siden 2009, og at forbedre systemets modstandsdygtighed over for større chok ved at tilpasse udbuddet af kvoter, der skal auktioneres.

([17]) Online: https://www.bdew.de/service/publikationen/jahresbericht-energieversorgung/.

([18]) Online: https://www.bdew.de/presse/erneuerbare-energien-deckten-im-ersten-quartal-die-haelfte-des-stromverbrauchs/.

(26) Løsning i): Anvendelse af EU ETS ville have ført til emissionsreduktioner på europæisk plan, men ville ikke have gjort det muligt at nå de nationale emissionsreduktionsmål på samme målrettede måde. Det ville ikke have været muligt at planlægge en gradvis lukning på forhånd, hvilket ville have haft en større indvirkning på forsyningssikkerheden og for de ansatte i sektoren.

(27) Løsning ii): En minimumspris for CO_2 ville have ført til højere omkostninger for energisektoren og industrien. Dette ville stille tyske virksomheder ringere og fordreje det indre marked. Som for løsning i) ville indvirkningen på kulfyret elproduktion være vanskelig at forudsige, og det ville ikke være muligt at planlægge en gradvis lukning på forhånd. Desuden er det en udfordring at fastsætte prisen på det korrekte niveau. Hvis prisen blev sat for lavt, ville det tage længere tid at opnå de ønskede miljøresultater. Hvis prisen blev fastsat for højt, kunne det føre til pludselig ophør af en betydelig mængde kulfyret produktion, hvilket kunne have negative sociale virkninger og true forsyningssikkerheden. De samme argumenter gælder for andre politikker med lignende virkninger såsom højere punktafgifter på stenkul og brunkul, en CO_2-afgift eller strengere standarder for miljøpræstationer.

(28) Løsning iii): En lovbestemt lukning fra 2020 uden kompensation ville have været et stærkere indgreb i de enkelte operatørers ejendomsrettigheder.

(29) Tyskland foretog også yderligere vurderinger for at bidrage til udformningen af foranstaltningerne til udfasning af kul. Tyskland undersøgte navnlig den forventede rentabilitet af brunkulskraftværker fremover og de yderligere omkostninger til retablering af mineområdet, som operatørerne står over for, fordi deres brunkulsanlæg lukkes tidligere end forventet.

3.3. **Retsgrundlag**

3.3.1. *Oprindeligt retsgrundlag*

(30) Det oprindelige retsgrundlag for foranstaltningen er den tyske lukningslov »Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze« (»Kohleausstiegsgesetz«) af 8. august 2020. I Kohleausstiegsgesetz fastsættes følgende mål for reduktion og ophør af kulfyret produktion i Tyskland.

Tabel 1

Mål for kulfyret produktion i Tyskland

Måldato	Samlet målniveau (GW)	Mål for stenkul (GW)	Mål for brunkul (GW)
31.12.2022	30	15	15
1.4.2030	17	8	9
31.12.2038	0	0	0

Kilde: Kohleausstiegsgesetz, artikel 1, del 2, § 4.

(31) For at nå disse reduktionsmål lægges der i Kohleausstiegsgesetz op til en gradvis og stabil udfasning af kulfyret produktion. Udformningen af udfasningsinstrumenterne var i vid udstrækning inspireret af kulkommissionens forslag. For brunkul fastsættes udfasningen og kompensationen ved forhandling mellem den tyske regering og operatørerne. For stenkul vil der blive tilskyndet til udfasning gennem årlige auktioner i perioden 2020-2026, og der vil blive gennemført en lovbestemt lukning uden kompensation i perioden 2027-2038 ([19]).

([19]) Kommissionens afgørelse af 25. november 2020 i statsstøttesag SA.58181 (2020/N) — Tyskland — Ausschreibungsverfahren für den Steinkohleausstieg in Deutschland (EUT C 41 af 5.2.2021, s. 1) (»afgørelsen om udfasning af stenkul i Tyskland«).

(32) Tyskland forklarede, at Tyskland har valgt ikke at udfase brunkulskraftværker via auktioner, fordi brunkulsanlæggene er uløseligt forbundet med mineanlæggene, hvilket nødvendiggør en mere systemisk tilgang. På grund af brunkuls relativt lave brændværdi, som gør transport over store afstande uøkonomisk, forbruges brunkul traditionelt på steder tæt på udvindingsstederne. Kraftværkerne i Rhindistriktet anvender således brunkul, der udvindes i samme distrikt fra miner, der ejes af RWE. Det betyder, at beslutninger, der påvirker minernes levetid og udvindingsmængde, har direkte konsekvenser for de tilknyttede kraftværker, da sidstnævnte ikke kan fungere uden førstnævnte. Tyskland har endvidere vist, at brunkulsudvinding på grund af de berørte områders størrelse kræver fysisk planlægning med lange tidshorisonter og lang indføringstid for planlagte ændringer. Derfor er tidsplanen for lukning af anlæg også baseret på tekniske og planlægningsmæssige overvejelser, hvilket vil gøre det vanskeligt at gennemføre en auktion med usikre resultater. Sådanne overvejelser vedrørende fysisk planlægning er ikke relevante for de tyske stenkulsanlæg, som kan importere deres brændsel fra fjerntliggende lande som f.eks. Australien. Desuden er der kun to store aktører med en betydelig produktionskapacitet (RWE og LEAG, som tilsammen kontrollerede 90 % af brunkulskapaciteten i Tyskland, da udfasningen af kul blev indledt), hvilket gør det vanskeligt at gennemføre en virkelig konkurrencepræget auktion.

(33) Kohleausstiegsgesetz bemyndiger den tyske regering til at indgå en offentligretlig aftale med brunkulsoperatørerne med henblik på at regulere vilkårene og betingelserne for nedbringelsen og ophøret af brunkulsfyret elproduktion ([20]). På dette grundlag udarbejdede Tyskland og brunkulsoperatørerne vilkår og betingelser i 2021-aftalen. Den tyske Forbundsdag godkendte 2021-aftalen den 13. januar 2021.

(34) I overensstemmelse med Kohleausstiegsgesetz vil Tyskland regelmæssigt evaluere virkningen af disse udfasningsinstrumenter, navnlig deres bidrag til CO_2-emissionsreduktionerne, samt deres indvirkning på forsyningssikkerheden og elpriserne. Der er planlagt evalueringer i 2022 ([21]), 2026, 2029 og 2032 ([22]).

(35) Ud over kompensationen for tidlig lukning under foranstaltningen har Tyskland til hensigt at kompensere tre anlæg, når de overføres til ordningen for udskudt lukning (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*) i 1-4 år før endelig lukning ([23]). Dette vedrører to LEAG-anlæg og et RWE-anlæg (Niederaußem G eller H). Kompensationen for tidlig lukning som fastsat i Kohleausstiegsgesetz og i 2021-aftalen vil ikke omfatte kompensation ydet inden for rammerne af ordningen for udskudt lukning. Sidstnævnte kompensation er særskilt og vil primært være baseret på den mistede fortjeneste, som kraftværkerne ville have opnået i de år, hvor de er tilsluttet mekanismen, hvis de havde fået lov til at fortsætte driften i disse år. En sådan kompensation vil blive beregnet på grundlag af en metode baseret på faste beløb, som er knyttet som bilag til det gældende retsgrundlag ([24]). Tyskland har ikke anmeldt ordningen for udskudt lukning til Kommissionen med henblik på vurdering i henhold til EU's statsstøtteregler.

3.3.2. *Ændring af det oprindelige retsgrundlag*

(36) Den 19. december 2022 vedtog Tyskland en lov om en fremskyndet udfasning af brunkul i brunkulsudvindingsområdet i Rhindistriktet — Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier ([25]) (»Änderungsgesetz«), som ændrer Kohleausstiegsgesetz. Desuden underskrev Tyskland og RWE den 16. december 2022 en tillægsaftale (herefter »tillægsaftalen«) om ændring af 2021-aftalen. Tyskland forelagde disse ændringer for Kommissionen den 23. december 2022.

([20]) Artikel 1, del 5, § 49, i Kohleausstiegsgesetz.
([21]) Tyskland har bekræftet, at evalueringen i 2022 blev udsat på grund af energikrisen. Evalueringen forventes afsluttet så hurtigt som muligt.
([22]) Artikel 1, del 7, § 54, i Kohleausstiegsgesetz.
([23]) Se afsnit 2.2.4 i åbningsafgørelsen.
([24]) Se bilag 3 til § 50 i Kohleausstiegsgesetz.
([25]) Lovens originale titel: »Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier«. Online: http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl122s2479.pdf.

(37) Kohleausstiegsgesetz (artikel 10 ([26])), 2021-aftalen (§ 25 ([27])) og Änderungsgesetz (artikel 3 ([28])) indeholder en suspensionsklausul, der gør kompensationen til RWE betinget af Kommissionens godkendelse af statsstøtten. For så vidt angår tillægsaftalen er der tale om en tillægsaftale om ændring af 2021-aftalen, og da der ikke er nogen ændring med hensyn til suspensionsklausulen, er den oprindelige suspensionsklausul i 2021-aftalen fortsat gyldig. Støtten er endnu ikke ydet, og der er endnu ikke foretaget betalinger til RWE.

(38) 2021-aftalen giver mulighed for at ændre aftalen efter fælles overenskomst (§§ 20 og 21). Denne mulighed blev benyttet af Tyskland og RWE i forbindelse med tillægsaftalen, som medførte ændringer af datoerne for lukning af visse RWE-anlæg som beskrevet i afsnit 3.5 i denne afgørelse.

3.4. **Begrundelse for at indlede den officielle undersøgelsesprocedure**

(39) Kommissionen var i tvivl om RWE-foranstaltningens proportionalitet. På grundlag af de foreliggende oplysninger og de elementer, der er beskrevet i åbningsafgørelsen, har Kommissionen anmodet om en præcisering og navnlig om bemærkninger vedrørende følgende spørgsmål (se afsnit 3.3.1 i åbningsafgørelsen): i) mistet fortjeneste, som rækker langt ud i fremtiden, ii) ordningen for udskudt lukning, iii) alternative scenarier opstillet af Tyskland og iv) yderligere omkostninger til retablering af mineområdet.

3.4.1. *Mistet fortjeneste, som rækker langt ud i fremtiden*

(40) Kommissionen rejste i åbningsafgørelsen (se betragtning 123-132) tvivl om de antagelser, der ligger til grund for Tysklands beregning af RWE's og LEAG's mistede fortjeneste i både det faktiske og det kontrafaktiske scenario. Det drejer sig navnlig om følgende:

a) Varigheden af brunkulsanlæggenes drift, såfremt Kohleausstiegsgesetz ikke var blevet vedtaget: Kommissionen udtrykte tvivl om, hvorvidt brunkulsanlæggene kunne fortsætte driften i yderligere 48-70 år, såfremt Kohleausstiegsgesetz ikke var blevet vedtaget, og om, hvorvidt det ikke ville kræve betydelige investeringer at opgradere dem med henblik på en så lang levetid.

b) Usikkerhed omkring fremtidige fremskrivninger: Kommissionen satte spørgsmålstegn ved, om der i diskonteringssatsen på 7,5 % i tilstrækkelig grad tages højde for de store risici og usikkerheder, der er forbundet med prognoserne, eller om der skal indføres yderligere korrektionsmekanismer.

([26]) Bestemmelserne om tildeling af kontrakten og erhvervelsen af retten til stenkulsafgiften i udbuddet vedrørende stenkul i henhold til artikel 1, § 18, stk. 8, § 20, stk. 1, og § 21 og 23, **bestemmelserne om nedbringelse og ophør af brunkulsfyret elproduktion i henhold til artikel 1, del 5, herunder den offentligretlige aftale indgået i overensstemmelse med disse bestemmelser**, og ændringerne af loven om kraftvarmeproduktion i henhold til artikel 7 **kan ikke anvendes, før Europa-Kommissionen har givet sin godkendelse i henhold til statsstøttereglerne**. I tilfælde af godkendelse i henhold til første punktum kan bestemmelserne i første punktum kun anvendes i overensstemmelse med godkendelsen og i hele godkendelsesperiodens varighed. Det tyske forbundsministerium for økonomi og energi offentliggør datoen for meddelelse af godkendelsen i henhold til statsstøttereglerne i den tyske forbundslovtidende« (maskinoversat, fremhævelse tilføjet).

([27]) »En kontraherende parts **rettigheder og forpligtelser** i henhold til del 1 og 2 i denne aftale er **betinget af Europa-Kommissionens godkendelse af denne aftale i henhold til statsstøttereglerne og de relevante bestemmelser i [artikel 9 i Kohleausstiegsgesetz]** om nedbringelse og ophør af brunkulsfyret elproduktion eller en tilsvarende meddelelse fra Europa-Kommissionen om, at undersøgelsen i henhold til statsstøttereglerne kan afsluttes med et positivt resultat på anden måde end ved godkendelse. Forbundsministeriet for økonomi og energi underretter straks anlægsoperatørerne om, at godkendelsen eller meddelelsen foreligger.« (maskinoversat, fremhævelse tilføjet).

([28]) »**Bestemmelserne om kompensation for dekommissioneringen af brunkulsfyrede anlæg** i henhold til §§ 44-45 i Kohleausstiegsgesetz af 8. august 2020 (forbundslovtidende I, s. 1818), senest ændret ved artikel 1 i lov om en fremskyndet udfasning af brunkul i brunkulsudvindingsområdet i Rhindistriktet (Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier) af 19. december 2022 (forbundslovtidende I, s. 2479), og bestemmelserne om kompensation for udvidet dekommissionering i henhold til § 50, stk. 1, andet punktum, i Kohleausstiegsgesetz — **kan kun anvendes, hvis og i det omfang Kommissionen har godkendt dette i henhold til statsstøttereglerne**, og hvis og i det omfang Kommissionen har meddelt, at undersøgelsen i henhold til statsstøttereglerne kan afsluttes på en anden måde — (maskinoversat, fremhævelse tilføjet).

c) Brændsels- og CO_2-priser: Kommissionen udtrykte tvivl om beregningen af anlæggenes mistede fortjeneste, da den tyske model anvendte Det Internationale Energiagenturs prognoser fra 2018 og ikke syntes at tage højde for den seneste markedsudvikling, navnlig stigninger i CO_2-prisen i 2019 og derefter (dvs. indtil undertegnelsen af aftalen mellem den tyske regering og de to støttemodtagere) og mere ambitiøse klimapolitikker på EU-plan.

d) Data vedrørende de enkelte anlæg blev kun fremlagt for to anlæg, hvilket gjorde det vanskeligt for Kommissionen at kontrollere Tysklands beregning for alle de anlæg, der skal lukkes.

e) Tyskland fremsendte ikke en følsomhedsanalyse til Kommissionen, som ville gøre det muligt for Kommissionen at vurdere inputparametrenes indvirkning på modeloutput.

3.4.2. *Ordningen for udskudt lukning*

(41) I åbningsafgørelsen (se betragtning 133) bemærkede Kommissionen, at RWE og LEAG også vil modtage kompensation for tre anlæg, når de overføres til ordningen for udskudt lukning, og udtrykte tvivl om, hvorvidt disse yderligere betalinger er nødvendige for, at anlæggene kan lukkes.

3.4.3. *Alternative scenarier opstillet af Tyskland*

(42) I åbningsafgørelsen (se betragtning 134) udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt de scenarier for fremrykning af dekommissioneringen, som Tyskland havde opstillet som alternative scenarier for at begrunde kompensationsbeløbene, er relevante for proportionalitetsvurderingen. Kommissionen bemærkede, at det er usikkert, om muligheden for fremrykning rent faktisk vil blive anvendt, og hvis det sker, er det usikkert, om fremrykningen vil være tre år, og om den vil gælde for alle anlæg, der lukkes efter 2030, som det antages i Tysklands scenario.

(43) Kommissionen bemærkede også i åbningsafgørelsen (se betragtning 135), at nettonutidsværdien af LEAG's forventede mistede fortjeneste ifølge Tysklands beregninger ikke ville overstige nettonutidsværdien af LEAG's forventede mistede fortjeneste i et scenario, hvor LEAG ikke ville have udvidet sine mineaktiviteter til Mühlrose og WelzowSüd TA 2. Kommissionen udtrykte således tvivl om, hvorvidt kompensationen til LEAG er proportional.

3.4.4. *Yderligere omkostninger til retablering af mineområdet*

(44) I åbningsafgørelsen (se betragtning 137-139) udtrykte Kommissionen tvivl om størrelsen af de yderligere omkostninger, da den BET/EY-undersøgelse, som Tyskland har fremlagt, er baseret på nogle andre lukningsdatoer end fristerne for lukning i Kohleausstiegsgesetz, og undersøgelsen bygger på offentligt tilgængelige oplysninger, og det anføres, at omkostningerne kan variere.

(45) Med hensyn til LEAG-foranstaltningen var Kommissionen også i tvivl om, hvorvidt den kontrafaktiske beregning af de yderligere omkostninger burde omfatte udvidelsen af aktiviteterne til Mühlrose og Welzow-Süd TA 2, da en sådan udvidelse i denne undersøgelse ikke anses for at være nødvendig for, at LEAG kan dække efterspørgslen i et scenario, såfremt Kohleausstiegsgesetz ikke var blevet vedtaget.

3.5. **Ændret RWE-foranstaltning/udvikling efter åbningsafgørelsen**

(46) Den 4. oktober 2022 nåede den tyske regering og RWE til enighed om en fremskyndet udfasning af brunkul i brunkulsudvindingsområdet i Rhindistriktet senest i 2030 i stedet for senest i 2038 som tidligere planlagt ([29]). Tyskland meddelte, at denne aftale vil bidrage til at nå klimabeskyttelsesmålene og samtidig styrke forsyningssikkerheden under den nuværende energikrise ([30]). De tyske myndigheder har således ændret Kohleausstiegsgesetz ved at vedtage Änderungsgesetz og underskrive tillægsaftalen med RWE.

([29]) Se dokument fra det tyske ministerium af 4. oktober 2022 med hovedelementerne i denne aftale, som findes på tysk her: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/221004-Eckpunktepapier-RWE-Kohleausstieg.html.

([30]) Se pressemeddelelsen fra det tyske ministerium af 4. oktober 2022, som findes på tysk her: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/10/20221004-bundeswirtschaftsminister-habeck-landesministerin-neubaur-und-rwe-verstandigen-sich-auf-beschleunigten-kohleausstieg-2030.html.

(47) Ud over Änderungsgesetz og tillægsaftalen bemærker Kommissionen endvidere, at nogle af de faktiske forhold og omstændigheder vedrørende elmarkedet, der er beskrevet i åbningsafgørelsen, har ændret sig efter vedtagelsen af denne afgørelse. Elpriserne har navnlig ændret sig i den seneste tid. Den gennemsnitlige day-ahead-elpris på det tyske marked steg fra 30,5 EUR/MWh i 2020 til EUR 96,8/MWh i 2021. Denne tendens fortsatte i 2022, hvor den gennemsnitlige day-ahead-pris nåede op på 235,4 EUR/MWh, og markedsforholdene blev meget ustabile med månedlige gennemsnitspriser på mellem 129 EUR/MWh og 465 EUR/MWh ([31]). Den ekstreme stigning og volatilitet i elpriserne blev bl.a. påvirket af den uprovokerede og uberettigede russiske militære aggression mod Ukraine, der blev indledt den 24. februar 2022, og af Ruslands bevidste anvendelse af gasstrømme som våben. Priserne på emissionskvoter steg ligeledes fra 25 EUR/tCO2 i gennemsnit i 2020 til 53 EUR/tCO2 i 2021 og til 81 EUR/tCO2 i 2022 ([32]).

(48) Tyskland har også meddelt Kommissionen, at RWE har lukket seks brunkulsfyrede anlæg siden 2020 i overensstemmelse med den tidsplan, der er fastsat i Kohleausstiegsgesetz.

Tabel 2

RWE-anlæg, der er blevet lukket siden 2020

Operatør	Anlæggets navn	MW (netto)	Dato for overførsel til ordning for udskudt lukning	Lukningsdato
RWE	Niederaußem D	297	—	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	295	—	31.12.2021
RWE	Neurath B	294	—	31.12.2021
RWE	Weisweiler E	321	—	31.12.2021
RWE	Neurath A	294	—	1.4.2022
RWE	Frechen/Wachtberg (Brikettierung)	120 (ud af 176)	—	31.12.2022

(49) Hovedelementerne i den ændrede RWE-foranstaltning er sammenfattet i betragtning (50)-(62) nedenfor. Tyskland forklarer, at de øvrige bestemmelser (f.eks. vedrørende skattebehandling, sikring af midler til genopdyrkning, klausul ikke at indlede retlige procedurer) forbliver uændrede.

3.5.1. *Udsættelse af den endelige dekommissionering af to anlæg fra udgangen af 2022 til marts 2024*

(50) To anlæg (Neurath D og Neurath E med en kapacitet på ca. 600 MW hver), som ifølge Kohleausstiegsgesetz og 2021-aftalen skulle lukkes senest den 31. december 2022, vil først blive lukket den 31. marts 2024. Tyskland anfører, at formålet hermed er at afbøde virkningerne af den nuværende energikrise yderligere, spare gas i elsektoren og dermed styrke forsyningssikkerheden.

(51) Den tyske regering kan senest den 30. september 2023 beslutte, om driften af disse anlæg skal fortsætte indtil den 31. marts 2025, eller om de skal overføres til en ny reserve (*reserve*). En sådan ny reserve er endnu ikke fastlagt og er ikke omfattet af denne afgørelse. I det omfang en sådan ny reserve indebærer statsstøtte, vil Tyskland anmelde den i overensstemmelse med sin forpligtelse i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF.

([31]) Kilde: ENTSO-E Transparency Platform, findes på https://transparency.entsoe.eu.
([32]) Kilde: Data fra Platts Market Data.

(52) Hvis Tyskland beslutter at fortsætte driften af disse to anlæg i endnu et år (1. april 2024 til 31. marts 2025) som beskrevet i betragtning (51) ovenfor, bærer RWE på grundlag af § 3 i tillægsaftalen omkostningerne ved opgradering af anlæg, udgifterne til tilpasning af personaleplanlægningen, driftsomkostningerne og omkostningerne til CO_2-emissionskvoter. Samtidig oppebærer RWE fortsat indtægterne fra salg af elektricitet, dog med et loft over markedsindtægterne for elproducenter, der blev indført ved den tyske lov om indførelse af en elprisbremse — *Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse und zur Änderung weiterer energierechtlicher Bestimmungen vom 20. Dezember 2022* — som skal bidrage til finansieringen af foranstaltninger, der dæmper de høje elpriser for de endelige forbrugere ([33]).

(53) Den ændrede tabel med lukningsdatoerne, som er indeholdt i artikel 1, stk. 9, i Änderungsgesetz og i bilaget til tillægsaftalen, er som følger:

Tabel 3

Brunkulsanlæg: overførsel til ordningen for udskudt lukning og lukningsdatoer (reviderede datoer er angivet med fed skrift) ([34])

Operatør	Anlæggets navn	MW (netto)	Dato for overførsel til ordning for udskudt lukning	Lukningsdato
RWE	Niederaußem D	297	—	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	295	—	31.12.2021
RWE	Neurath B	294	—	31.12.2021
RWE	Weisweiler E eller F ([35])	321	—	31.12.2021
RWE	Neurath A	294	—	1.4.2022
RWE	Frechen/Wachtberg (Brikettierung)	120 (ud af 176)	—	31.12.2022
RWE	**Neurath D**	**607**	—	**31.3.2024**
RWE	**Neurath E**	**604**	—	**31.3.2024**
RWE	Weisweiler E eller F ([36])	321	—	1.1.2025
LEAG	Jänschwalde A	465	31.12.2025	31.12.2028
LEAG	Jänschwalde B	465	31.12.2027	31.12.2028
RWE	Weisweiler G eller H	663 eller 656	—	1.4.2028
LEAG	Jänschwalde C	465	—	31.12.2028
LEAG	Jänschwalde D	465	—	31.12.2028
RWE	Weisweiler G eller H	663 Eller 656	—	1.4.2029

([33]) For brunkulskraftværker fastsættes indtægtsloftet på grundlag af en formel, der tager højde for kraftværkernes faste omkostninger og driftsomkostninger.
([34]) Ændringerne i forhold til tabel 2 i åbningsafgørelsen er fremhævet med fed skrift.
([35]) I sidste ende blev det besluttet at lukke anlæg E på denne dato.
([36]) I sidste ende blev det besluttet at lukke anlæg E på denne dato.

Operatør	Anlæggets navn	MW (netto)	Dato for overførsel til ordning for udskudt lukning	Lukningsdato
LEAG	Boxberg N	465	—	31.12.2029
LEAG	Boxberg P	465	—	31.12.2029
RWE	Niederaußem G eller H	628 eller 648	—	31.12.2029
RWE	**Niederaußem K**	**944**	—	**31.3.2030**
RWE	**Neurath F (BoA 2)**	**1 060**	—	**31.3.2030**
RWE	**Neurath G (BoA 3)**	**1 060**	—	**31.3.2030**
RWE	Niederaußem G eller H	628 eller 648	31.12.2029	31.12.2033
Saale Energie ([37])	Schkopau A	450	—	31.12.2034
Saale Energie	Schkopau B	450	—	31.12.2034
LEAG	Lippendorf R	875	—	31.12.2035
EnBW	Lippendorf S	875	—	31.12.2035
LEAG	Schwarze Pumpe A	750	—	31.12.2038
LEAG	Schwarze Pumpe B	750	—	31.12.2038
LEAG	Boxberg R	640	—	31.12.2038
LEAG	Boxberg Q	857	—	31.12.2038

(54) Tyskland fremlagde endvidere data om åbningen af RWE's kraftværker og om lukningsdatoerne, jf. tabel 4. Størstedelen (13 ud af 16) af RWE's anlæg blev åbnet i perioden fra midten af 1960'erne til midten af 1970'erne, og disse anlæg har således været i drift i ca. 50-60 år. Tre af de 16 anlæg er af nyere dato og åbnede i Niederaußem K (åbningsdato 2003), Neurath F (BoA 2) (åbningsdato 2012) og Neurath G (BoA 3) (åbningsdato 2012).

(55) Tyskland anfører, at ifølge de oplysninger, som RWE har fremsendt til de tyske myndigheder, er eller ville omkostningerne til de ældste 14 af de 16 RWE-kraftværker være afskrevet på tidspunktet for deres lukning i henhold til Kohleausstiegsgesetz i overensstemmelse med RWE's regnskabsregler.

(56) Tyskland anfører endvidere, at anlæg Neurath F og G ifølge oplysningerne fra RWE ville have en samlet regnskabsmæssig værdi på ca. 570 mio. EUR pr. 31. marts 2030. Denne regnskabsmæssige værdi repræsenterer de afskrevne omkostninger og omfatter ikke fast ejendom (jord). Tyskland påpegede endvidere, at afskrivningsplanen er blevet tilpasset for at afspejle forpligtelsen til at dekommissionere kraftværkerne i overensstemmelse med Kohleausstiegsgesetz. Ovennævnte værdier afspejler de sandsynlige bogførte værdier, hvis den oprindelige afskrivningsplan var blevet videreført. Desuden tages der ikke hensyn til fremtidige kapitaludgifter til inspektionsomkostninger. Der foretages normalt regelmæssige inspektioner og forbedringer af begge kraftværker hvert fjerde år, og omkostningerne beløber sig til 60-70 mio. EUR for hvert kraftværk. Den seneste inspektion for Neurath F fandt sted i 2023 og for Neurath G i 2021.

([37]) Saale Energie og EnBW vil ikke modtage kompensation for tidlig lukning, da deres kraftværker (henholdsvis Schkopau A og B og Lippendorf S) ikke bliver påbudt at lukke tidligere end allerede planlagt af virksomhederne.

Tabel 4

RWE's brunkulsanlæg: åbningsdato og lukningsdato

Operatør	Anlæggets navn	Dato for åbning/idriftsættelse	Lukningsdato
RWE	Niederaußem D	1968	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	1965	31.12.2021
RWE	Neurath B	1972	31.12.2021
RWE	Weisweiler E eller F ([38])	1965, 1967	31.12.2021
RWE	Neurath A	1972	1.4.2022
RWE	Frechen/Wachtberg (Brikettierung)	1962	31.12.2022
RWE	Neurath D	1975	31.3.2024
RWE	Neurath E	1976	31.3.2024
RWE	Weisweiler E eller F ([39])	1965, 1967	1.1.2025
RWE	Weisweiler G eller H	1974, 1975	1.4.2028
RWE	Weisweiler G eller H	1974, 1975	1.4.2029
RWE	Niederaußem G eller H	1974, 1974	31.12.2029
RWE	Niederaußem K	2003	31.3.2030
RWE	Neurath F (BoA 2)	2012	31.3.2030
RWE	Neurath G (BoA 3)	2012	31.3.2030
RWE	Niederaußem G eller H	1974, 1974	31.12.2033

3.5.2. *Fremskyndelse af den endelige dekommissionering af tre anlæg fra 2038 til 2030*

(57) Lukningen af tre anlæg (Niederaußem K, Neurath F og Neurath G med en kapacitet på ca. 1 000 MW hver) vil blive fremrykket fra den 31. december 2038 til den 31. marts 2030. Tyskland anfører, at dette betyder, at den resterende driftstid for de nyeste og mest effektive kraftværker med en kapacitet på 3 GW, der drives af RWE, skal reduceres med næsten 50 %.

(58) Tyskland bemærker, at de tidligere lukningsdatoer også har en betydelig indvirkning på de mineområder, der forsyner disse tre anlæg, som skal lukkes tidligere end oprindeligt planlagt. Mere specifikt blev det som led i den ændrede RWE-foranstaltning aftalt, at minen »Garzweiler« skal producere betydeligt mindre brunkul i de kommende år.

([38]) I sidste ende blev det besluttet at lukke anlæg E på denne dato.
([39]) I sidste ende blev det besluttet at lukke anlæg E på denne dato.

(59) Den tyske regering kan senest den 15. august 2026 beslutte, om disse tre anlæg skal overføres til en reserve (*reserve*) indtil den 31. december 2033. En sådan ny reserve er endnu ikke fastlagt og udgør ikke en del af denne afgørelse. I det omfang en sådan ny reserve indebærer statsstøtte, vil Tyskland anmelde den i overensstemmelse med sin forpligtelse i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF. Hvis disse anlæg skal overføres til en sådan reserve, vil der ikke være behov for flere ændringer i planlægningen af åbne brud, end hvis disse anlæg var blevet endeligt lukket senest i 2030. Desuden vil den retablering, der starter i 2030, fortsætte uændret.

3.5.3. *Ingen yderligere kompensation til RWE*

(60) Den ændrede RWE-foranstaltning giver ikke RWE yderligere kompensation ud over 2021-aftalen, men bekræfter i stedet beløbet på 2,6 mia. EUR.

(61) Efter Tysklands opfattelse opvejes indtægtstab i årene 2030-2038 fra driften af en kapacitet på ca. 3 GW og de yderligere omkostninger ved omlægningen bl.a. af højere indtægter end forventet som følge af yderligere 15 måneders drift af Neurath D og E mellem 2023 og første kvartal 2024.

(62) I henhold til Änderungsgesetz (artikel 1, stk. 4) og tillægsaftalen (§ 4) reduceres antallet af rater i forbindelse med kompensationsbetalingen til RWE fra 15 til 10, og raterne er ikke af samme størrelse som tidligere fastsat. De årlige rater for årene 2020-2023 vil være på 173 mio. EUR, mens de årlige rater for årene 2024-2029 vil være på 318 mio. EUR. I overensstemmelse med Änderungsgesetz og tillægsaftalen forfalder den første rate til RWE den 31. december 2020 med forbehold af standstill-klausulen, dvs. den dato, hvor RWE lukkede sit første anlæg.

3.6. **Revideret beregning**

(63) Som led i indsendelsen den 23. december 2022 forelagde Tyskland Kommissionen reviderede beregninger af den mistede fortjeneste for ni RWE-anlæg, der enten allerede er lukket eller skal lukkes senest den 31. marts 2025 ([40]) i overensstemmelse med Änderungsgesetz (artikel 1, stk. 9) (den »reviderede beregning«). Denne beregning, der er dateret den 16. december 2022, blev foretaget af R2b energy consulting.

(64) På grundlag af denne beregning beløber nettonutidsværdien af den mistede fortjeneste på otte RWE-anlæg (lukket mellem den 31. december 2021 og den 31. marts 2025) sig til ca. 2,2 mia. EUR (2,3 mia. EUR nominelt), og den er dermed højere end nettonutidsværdien af den aftalte kompensation til RWE på 1,7 mia. EUR (2,6 mia. EUR nominelt) ([41]). På baggrund af denne beregning hævder Tyskland derfor, at kompensationsbeløbet er berettiget.

(65) Den reviderede beregning viser, at otte ud af de ni RWE-anlæg, der indgår i den reviderede beregning, skønnes at have mistet fortjeneste i perioden 2021-2026. Fem af de otte anlæg med mistet fortjeneste blev allerede lukket i perioden 2021-2022 (Neurath A og B, Niederaußem C, Weisweiler E og Frechen/Wachtberg), og de resterende tre (Weisweiler F og Neurath D og E) skal efter planen lukkes senest i 2025. For alle ni anlæg i den reviderede beregning blev den mistede fortjeneste kun beregnet for perioden mellem deres lukning og udgangen af 2026. Den mistede fortjeneste dækker aldrig mere end tre år efter den planlagte lukningsdato for hvert enkelt anlæg. For det niende anlæg, der indgår i den reviderede beregning (Niederaußem D), som var det første anlæg, der lukkede den 31. december 2020, kræves der ikke kompensation for mistet fortjeneste.

(66) For de syv anlæg, der efter planen skal lukkes efter 2026 (Weissweiler G og H, Niederaußem H, K og G og Neurath F og G), er der ikke medtaget mistet fortjeneste i den reviderede beregning, da de dekommissioneres efter 2026.

([40]) I den reviderede beregning antages det, at anlæg Neurath D og E, som i tabel 3 ovenfor er opført som lukkede den 31. marts 2024, vil være lukket den 31. marts 2025, som om forbundsregeringen allerede havde besluttet at lade dem køre videre i endnu et år (se betragtning 47). Efter Tysklands opfattelse gør dette den reviderede beregning mere forsigtig, da den formodede længere drift reducerer den anslåede mistede fortjeneste.

([41]) Når kompensationsbeløbet vurderes nominelt, synes det at være højere end den mistede fortjeneste, fordi kompensationsraterne fordeles over en længere periode (indtil 2030) end den mistede fortjeneste (indtil 2026).

(67) I den reviderede beregning anvendes følgende hovedparametre til at anslå den mistede fortjeneste for de ni anlæg, for hvilke der er indsendt data:

(1) I beregningen antages det, at kraftværkerne som deres eneste indtægtskilde sælger grundlastelektricitet til markedspriser svarende til noteringer fra den tyske råvarebørs EEX. Mere specifikt

a) For de anlæg, der allerede var lukket på tidspunktet for forelæggelsen af den reviderede beregning for Kommissionen (Neurath A og B, Niederaußem C og D, Weisweiler E), er antagelserne vedrørende el- og CO_2-priser, inflation og lovgivningsmæssige rammer ([42]) baseret på markedets forventninger umiddelbart før de respektive lukningsdatoer. For el- og CO_2-priser anvendes der i beregningen et gennemsnit af futures-priser for levering i den relevante måned eller det relevante kvartal eller år (afhængigt af produkttilgængelighed) i perioden 2021-2026 som registreret på EEX-børsen i to uger før de respektive lukningsdatoer.

b) For de fire anlæg, der lukker mellem den 31. december 2022 og den 31. marts 2025 (Frechen/Wachtberg, Weisweiler F og Neurath D og E), var antagelserne vedrørende el- og CO_2-priser, inflation og lovgivningsmæssige rammer ([43]) baseret på de seneste markedsforventninger på tidspunktet for forelæggelsen af den reviderede beregning. For el- og CO_2-priser anvendes der i beregningen et gennemsnit af futures-priser for levering i den relevante måned eller det relevante kvartal eller år (afhængigt af produkttilgængelighed) i perioden 2021-2026 som registreret på EEX-børsen mellem den 21. oktober 2022 og den 4. november 2022.

(2) For brændselsomkostningerne til levering af brunkul blev de variable omkostninger til brunkulsudvinding anslået til 1,5 EUR/MWh(th), mens de faste omkostninger til brunkulsudvinding blev anslået til 4,7 EUR/MWh(th). Disse antagelser stammer fra en uafhængig undersøgelse foretaget af Öko-Institut og offentliggjort i januar 2022 ([44]). Opgjort på produktionsenhed antages de samlede omkostninger ved minedrift at være stabile på grund af det kontrafaktiske scenarios korte varighed. De faste omkostninger, som udgør størstedelen af de samlede omkostninger ved minedrift, tilpasser sig typisk skiftende produktionsmængder over en længere periode.

(68) Ved beregningen anvendes de enkelte kraftværkers vigtigste tekniske karakteristika såsom effektivitet, nominel effekt, faste omkostninger, typisk tilgængelighed og udnyttelsesgrad. De faste omkostninger var baseret på repræsentative værdier for de respektive kategorier af kraftværker og er i overensstemmelse med resultaterne af Öko-Institut-undersøgelsen.

(69) Indtægter fra varmeproduktion og fra balancemarkedet blev ikke medtaget i den reviderede beregning.

(70) For anlæg, der lukker mellem den 31. december 2022 og den 31. marts 2025, anvendes et loft over markedsindtægterne fra den 1. december 2022 til den 30. april 2024 i beregningen. Retsgrundlaget for gennemførelsen af loftet over markedsindtægter er fastsat i den tyske lov om indførelse af en elprisbremse. Når de forventede elpriser overstiger loftet, opkræves 90 % af de overskydende markedsindtægter over dette loft af den tyske stat. Det fastsatte loft i loven påvirkes af omkostningerne til CO_2-kvoter. Med en CO_2-pris på 81 EUR/t (som var den gennemsnitlige spotmarkedspris i 2022) er loftet ca. 160 EUR/MWh. Ifølge den tyske lov om indførelse af en elprisbremse kan loftet anvendes fra den 1. december 2022 til den 30. juni 2023, og anvendelsen af loftet kan forlænges indtil den 30. april 2024, hvis den tyske regering træffer afgørelse herom. I sidste ende besluttede den tyske regering ikke at forlænge anvendelsen af loftet ud over den 30. juni 2023. De tyske myndigheder påpeger, at loftet over markedsindtægter kun berører ét enkelt anlægs (Frechen/Wachtberg) mistede fortjeneste, da RWE's andre brunkulsfyrede anlæg enten lukker efter udløbet af loftets gennemførelsesperiode eller blev lukket, inden den tyske regering vedtog konkrete planer for loftet.

([42]) Dette vedrører gennemførelsen af loftet over markedsindtægter.
([43]) Dette vedrører gennemførelsen af loftet over markedsindtægter.
([44]) Öko-Institut (2022): Die deutsche Braunkohlenwirtschaft 2021. Historische Entwicklungen, Ressourcen, Technik, wirtschaftliche Strukturen und Umweltauswirkungen. Studie im Auftrag von Agora Energiewende und der European Climate Foundation. Findes her: https://www.oeko.de/publikationen/p-details/die-deutsche-braunkohlenwirtschaft-2021. Undersøgelsen er en ajourføring (med data frem til 2021) af tidligere undersøgelser af økonomien bag brunkulsudvinding og brunkulsfyret elproduktion, som bidrog til kulkommissionens factfinding-undersøgelser.

(71) For Neurath D og E, hvis lukning blev udsat til den 31. marts 2024 med mulighed for at forlænge fristen til den 31. marts 2025, tages der ved beregningen kun hensyn til mistet fortjeneste efter sidstnævnte dato.

(72) De vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger (»WACC« ([45])), der blev anvendt til at diskontere den mistede fortjeneste og kompensationen, blev fastsat til 7,5 M.

(73) I betragtning af den meget store produktionskapacitet, der tages ud af markedet som følge af den tidlige udfasning af brunkul, tages dens systemiske indvirkning på de tyske elpriser i betragtning. I det kontrafaktiske scenario er elpriserne lavere end i det faktiske scenario, fordi der er flere anlæg i drift i det første scenario, hvor en større efterspørgsel kan dækkes med relativt billigere produktionskapacitet. For at kvantificere virkningen anvendes der i den reviderede beregning resultaterne af to analyser, som vurderer virkningen af udfasningen af to kernekraftværker (Isar 2 og Neckarwestheim 2) på det tyske elmarked ([46]). De tyske myndigheder fremfører, at den anslåede indvirkning på priserne på det tyske marked også kan være repræsentativ for brunkulsproduktion, da de to teknologier er forholdsvis ens placeret i rangfølgen, og udnyttelsesgraden ofte er høj. Virkningen af den tidlige lukning er i første omgang forholdsvis svag (da de første anlæg, der blev lukket som planlagt, er relativt små), men bliver kraftigere, efterhånden som årene går og mere kapacitet lukkes. Elpriserne i det kontrafaktiske scenario er således 1,7 % lavere i 2023 og 3,2 % lavere i 2026 end i det faktiske scenario.

(74) Tyskland fremførte, at det ikke er nødvendigt at forelægge en ajourført revideret beregning baseret på de seneste tilgængelige oplysninger (fra andet kvartal 2023) for de tre anlæg, der skal lukkes i januar og marts 2025 (Weisweiler F og Neurath D og E) ([47]) i betragtning af den anvendte metode. I beregningen anvendes som de to vigtigste parametre, der i væsentlig grad påvirker indtægterne og omkostningerne og er forbundet med usikkerhed og hyppige udsving, priserne på futures-produkter på elmarkedet og CO_2-kvoter, som brunkulsoperatørerne typisk køber for at sikre (eller afdække) deres driftsmargin i måneder og år frem. Det tyske elmarked giver som et af de mest udviklede og likvide markeder i Europa markedsdeltagerne mulighed for at afdække tilstrækkelige mængder i op til tre år forud for den faktiske levering ([48]). Tyskland forklarede derfor, at det i et kontrafaktisk scenario ville have været muligt for de tre anlæg at komme ind på markedet mellem den 21. oktober 2022 og den 4. november 2022 (hvor dataene fra markedet for disse anlæg blev udtrukket med henblik på den reviderede beregning) og afdække deres margin i flere måneder eller år efter den planlagte lukningsdato i det faktiske scenario. Dette ville ske ved at sælge de elmængder, der planlægges produceret, og købe et tilsvarende antal emissionskvoter til dækning af den producerede elektricitets CO_2-fodaftryk. Tyskland anførte således, at den reviderede beregning ikke behøver at blive ajourført, da de tre RWE-anlæg kunne have anvendt standardmarkedsinstrumenter til at afdække den beregnede mistede fortjeneste på det tidspunkt, hvor dataene til den reviderede beregning blev udtrukket.

([45]) WACC repræsenterer en virksomheds kapitalomkostninger, hvor hver kapitalkategori vægtes forholdsmæssigt. WACC beregnes ved at gange omkostningerne ved hver kapitalkilde (gæld og egenkapital) med dens vægt efter markedsværdi og derefter lægge produkterne sammen for at beregne det samlede beløb. WACC anvendes også som diskonteringssats for fremtidige pengestrømme i en tilbagediskonteret pengestrømsanalyse.

([46]) Resultaterne af disse analyser blev offentliggjort af Öko-Institut den 6. september 2022 (https://blog.oeko.de/atomausstieg-mythen-zu-streckbetrieb-und-laufzeitverlaengerung/ og af enervis den 29. september 2022 (https://enervis.de/wp-content/uploads/2022/09/20220929_enervis-Pressemitteilung_AKW-Weiterbetrieb-erhoeht-Versorgungssicherheit-und-reduziert-Gasverbrauch.pdf). De to kernekraftværker havde en samlet kapacitet på 2,8 GW, og i den foreliggende sag vil de brunkulsfyrede anlæg med en samlet kapacitet på 3,2 GW blive lukket ved udgangen af 2026, som er slutpunktet for den reviderede beregning.

([47]) Disse tre anlægs bidrag til den samlede mistede fortjeneste i den reviderede beregning er 22 % (eller 479 mio. EUR) i nettonutidsværdi, dvs. 348 mio. EUR i 2025 og 131 mio. EUR i 2026.

([48]) Se f.eks. BloombergNEF European Utility Hedging Profiles 2021, 21. april 2021, online: https://about.bnef.com/.

(75) Tyskland anfører endvidere, at indførelsen af en mekanisme til ajourføring af beregningen af kompensationen baseret på de seneste antagelser ikke er berettiget for den ændrede RWE-foranstaltning, da de antagelser, der blev anvendt til at beregne den mistede fortjeneste i den reviderede beregning, lå tæt på den faktiske lukning af disse anlæg (se betragtning(67)(1)). Tyskland påpeger, at en ajourføringsmekanisme i overensstemmelse med punkt 433 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi i princippet kun vil være nødvendig, hvis lukningen af kraftværker finder sted mere end tre år efter, at kompensationen for lukning blev ydet. Dette har ifølge Tyskland til formål at sikre, at de antagelser, der ligger til grund for beregningen, er aktuelle på tidspunktet for den faktiske lukning af kraftværkerne. For de elværker, der allerede var lukket på tidspunktet for forelæggelsen af den reviderede beregning for Kommissionen, anfører Tyskland, at Tyskland beregnede den mistede fortjeneste på grundlag af de antagelser og markedsforventninger, der var gældende umiddelbart før de relevante lukningsdatoer. De øvrige anlæg, hvis mistede fortjeneste blev beregnet, vil blive lukket i perioden mellem den 31. december 2022 og den 31. marts 2025. Tyskland anfører, at det vil ske senest tre år efter meddelelsen af Kommissionens afgørelse, som vil være tidspunktet for støttens tildeling (se betragtning (78)). Ifølge Tyskland er en ajourføringsmekanisme derfor ikke nødvendig.

3.7. **Budget**

(76) Budgettet for den ændrede RWE-foranstaltning er på 2,6 mia. EUR og vil blive finansieret over Tysklands forbundsbudget. Kompensationen udbetales i 10 årlige rater, og for årene 2020-2023 vil raten være på 173 mio. EUR, og for årene 2024-2029 vil den være på 318 mio. EUR.

3.8. **Tildelingstidspunkt og varighed**

(77) Tidspunktet for tildeling af støtte i henhold til den ændrede RWE-foranstaltning er meddelelsen af Kommissionens afgørelse. Den endelige udbetaling af midler finder sted den 31. december 2029.

3.9. **Støttemodtager**

(78) Den anmeldte foranstaltning er et tilskud til RWE Power AG. RWE Power AG beskæftiger 8 800 personer, og ca. 7 500 job er knyttet til brunkulsindustrien. RWE Power AG er et 100 % ejet datterselskab af RWE AG. Ifølge offentligt tilgængelige oplysninger var ca. 87 % af aktierne i RWE AG pr. 15. marts 2023 ejet af institutionelle investorer, og 13 % var ejet af enkeltpersoner (herunder ansatte). Siden den 15. marts 2023 har den største enkeltaktionær i RWE AG været Qatar Holding LLC med en andel på 9,1 %.

(79) RWE AG er et tysk energiselskab, der beskæftiger sig med produktion og handel med elektricitet. Ifølge en markedsundersøgelse foretaget af den tyske konkurrencemyndighed tegnede RWE AG sig i 2020 for ca. 25 % af den samlede produktion på det tysk-luxembourgske markedsområde, og RWE AG var således den producent, der havde den største produktionskapacitet på 67,8 TWh ([49]). I 2021 beløb RWE AG's samlede indtægter sig til ca. 24,5 mia. EUR.

(80) De tyske myndigheder bekræfter, at hverken RWE AG eller RWE Power AG er kriseramte virksomheder som defineret i Kommissionens rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikkefinansielle virksomheder ([50]).

(81) De tyske myndigheder bekræfter også, at hverken RWE AG eller RWE Power AG er omfattet af et krav om tilbagebetaling af støtte, som Kommissionen ved en tidligere afgørelse har fundet ulovlig og uforenelig med det indre marked ([51]).

([49]) Online: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Marktmachtbericht_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

([50]) Meddelelse fra Kommissionen — Rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikkefinansielle virksomheder (EUT C 249 af 31.7.2014, s. 1).

([51]) Se dom afsagt af Retten i Første Instans af 13. september 1995, TWD mod Kommissionen, T-244/93 og T-486/93, ECLI:EU:T:1995:160, præmis 56. Se også meddelelse fra Kommissionen — Kommissionens meddelelse om tilbagebetaling af ulovlig og uforenelig statsstøtte (EUT C 247 af 23.7.2019, s. 1).

3.10. **Kumulering og gennemsigtighed**

(82) Tyskland bekræfter, at Tyskland vil overholde punkt 56 og 57 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi. Støtte i henhold til den anmeldte foranstaltning må ikke kumuleres med ad hoc-støtte eller de minimis-støtte eller med EU-finansiering i forbindelse med de samme støtteberettigede omkostninger.

(83) Tyskland vil sikre, at gennemsigtighedskravene i punkt 58-61 i retningslinjerne overholdes. De relevante oplysninger om den anmeldte foranstaltning vil blive offentliggjort på et nationalt websted, der linker til Kommissionens åbenhedsregister: https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency.

4. **BEMÆRKNINGER FRA TREDJEPARTER**

(84) Et stort antal tredjeparter har fremsat bemærkninger efter offentliggørelsen af åbningsafgørelsen, den offentlige høring og udvidelsesafgørelsen.

(85) Efter offentliggørelsen af åbningsafgørelsen fremsatte et stort antal tredjeparter (27) bemærkninger. De to støttemodtagere (LEAG og RWE), LEAG's aktionærer (EPH og PPF Investments — PPFI) og LEAG's koncernsamarbejdsudvalg (*Konzernbetriebsrat*) fremsatte bemærkninger. Bemærkningerne fra virksomheder omfattede bemærkninger fra GPE, identiske bemærkninger fra otte lokale energiselskaber (de »otte lokale virksomheder«), og yderligere to lokale energiselskaber fremsatte identiske bemærkninger (de »to lokale virksomheder«). Der blev modtaget bemærkninger fra syv NGO'er samt fra de tre tyske delstater, hvor LEAG's og RWE's mineområder er beliggende, nemlig Nordrhein-Westfalen, Sachsen og Brandenburg. En kommunesammenslutning (Lausitzrunde), hvor LEAG's mineområder er beliggende, og den sammenslutning, der repræsenterer brunkulsindustrien i Tyskland (»DEBRIV«), fremsatte også bemærkninger.

(86) Efter offentliggørelsen af den offentlige høring fremsatte et stort antal tredjeparter (19) bemærkninger. Der blev modtaget bemærkninger fra de to støttemodtagere (LEAG og RWE), fra LEAG's aktionærer (EPH og PPFI) og fra LEAG's koncernsamarbejdsudvalg. Bemærkningerne fra virksomheder omfattede bemærkninger fra GPE, identiske bemærkninger fra de otte lokale virksomheder og identiske bemærkninger fra de to lokale virksomheder. DEBRIV, Det Europæiske Miljøkontor (EEB), Greenpeace og ClientEarth fremsatte også bemærkninger.

(87) Den 16. november 2022 modtog Kommissionen spontane identiske bemærkninger fra de otte lokale virksomheder vedrørende den ændrede RWE-foranstaltning.

(88) Efter offentliggørelsen af udvidelsesafgørelsen fremsatte flere tredjeparter (12) bemærkninger. Der blev modtaget bemærkninger fra de to støttemodtagere (LEAG og RWE), identiske bemærkninger fra de otte lokale virksomheder og bemærkninger fra GPE og ClientEarth.

(89) Bemærkningerne fra tredjeparter er sammenfattet nedenfor i følgende kategorier: i) bemærkninger om forekomsten af støtte (se afsnit 4.1), ii) bemærkninger om retsgrundlaget for forenelighed (se afsnit 4.2) og iii) bemærkninger om støttens forenelighed (se afsnit 4.3).

(90) I denne afgørelse er der fokus på de bemærkninger, som tredjeparter har fremsat vedrørende denne afgørelses anvendelsesområde.

4.1. **Forekomst af støtte**

4.1.1. *RWE*

(91) RWE anførte i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, at foranstaltningen ikke udgør statsstøtte. RWE hævdede, at foranstaltningen er en skadeserstatning, da Kohleausstiegsgesetz krænker RWE's ejendomsret, og at RWE derfor ikke indrømmes en økonomisk fordel.

(92) Ifølge RWE er et sådant indgreb i ejendomsretten kun foreneligt med artikel 14 i den tyske forfatning (*Grundgesetz*), hvis staten yder passende kompensation herfor. Kompensationsbeløbet afhænger af den økonomiske betydning af de berørte retlige interesser, dvs. værdien af ejendommen og værdien af de ejendomsrettigheder, der er gjort indgreb i, samt de yderligere byrder, der er forbundet med indgrebet. Beskyttelsen i henhold til artikel 14 i Grundgesetz omfatter i) ejendomsretten til anlæg og jord og retten til at bruge kraftværkerne og minerne til at producere elektricitet og dermed opnå en fortjeneste, ii) retten til at etablere og drive hele den »brunkulsfyrede elproduktion« (RWE anførte, at den tyske udfasning af kernekraft kunne anvendes analogt), iii) den uigenkaldelige ejendomsret til miner, som er helt uden værdi på grund af dekommissioneringsforpligtelserne, og iv) de ubegrænsede driftstilladelser i henhold til loven om emissionskontrol (*Bundesimmissionsschutzgesetz*) for de kraftværker og miner, der er berørt af Kohleausstiegsgesetz.

(93) RWE anførte, at selskabet som følge af de langsigtede kapitalforpligtelser og personale- og investeringsplaner, der er nødvendige for projekter af denne type og størrelse, nyder godt af en særlig stærk og omfattende forfatningsmæssig beskyttelse af den berettigede forventning. Det langsigtede perspektiv er uløseligt forbundet med brunkulsfyret elproduktion. Denne særlig stærke beskyttelse af den berettigede forventning øger i væsentlig grad intensiteten af indgrebet i RWE's ejendomsrettigheder.

(94) RWE anførte, at selskabet har opfyldt sine forpligtelser i henhold til EU ETS, som ifølge RWE udtømmende regulerer reduktionen af CO_2-emissioner fra de berørte anlæg. Som følge af dekommissioneringsforpligtelsen i henhold til Kohleausstiegsgesetz skal RWE-anlæggene ikke desto mindre yde et yderligere klimabeskyttelsesbidrag, hvilket indebærer en ekstraordinær byrde (*Sonderopfer*), som der skal tages hensyn til ved beregningen af kompensationen.

(95) RWE fremførte endvidere, at Tyskland handlede som en markedsøkonomisk aktør, da selskabet underskrev 2021-aftalen med operatørerne. Tyskland måtte på forhånd vurdere, om den aftalemæssigt sikrede løsning med udfasning af kul var at foretrække eller i det mindste svarede til en rent lovgivningsmæssig løsning, hvis forfatningsmæssige form eller håndhævelse også skulle vurderes på forhånd. RWE anfører, at Tyskland i denne sammenhæng handlede som en rationel aktør ved at indgå en aftale, der giver selskabet de deri fastsatte rettigheder og samtidig fritager selskabet for en forpligtelse til at betale kompensation på en retssikker måde, hvilket selskabet i modsat fald skulle have gjort i henhold til national eller international ret. Det er derfor RWE's opfattelse, at der ikke er noget statsstøtteelement.

(96) I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen fremførte RWE endnu en gang, at foranstaltningen ikke udgør støtte. Efter RWE's opfattelse er den samlede kompensation mindre end selskabets samlede tab, og RWE indrømmes derfor ikke en fordel.

4.1.2. *LEAG*

(97) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen og til den offentlige høring udtrykte LEAG tvivl om, hvorvidt foranstaltningen kan betragtes som statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. LEAG mener navnlig ikke, at foranstaltningen giver selskabet en økonomisk fordel, da kompensationen er mindre end det økonomiske tab som følge af Kohleausstiegsgesetz. Hvis de tyske myndigheder ikke havde ydet passende kompensation, ville operatørerne have haft ret til at opnå skadeserstatning, da Kohleausstiegsgesetz efter LEAG's opfattelse krænker selskabets ejendomsret i henhold til artikel 14, stk. 1, andet punktum, i Grundgesetz og artikel 1 i den europæiske menneskerettighedskonvention (herefter »EMRK«) og artikel 13 i energichartertraktaten. LEAG er af den opfattelse, at selskabets ejendom slet ikke kan anvendes mere, hvilket udgør et særligt alvorligt indgreb i selskabets rettigheder, og at bestemmelserne om indhold og begrænsninger derfor er underlagt skærpede proportionalitetskrav.

(98) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen fremførte LEAG, at brunkulsoperatørernes berettigede forventning, som også kom til udtryk i de godkendte brunkulsplaner for de åbne brud, modvirkes af den lovbestemte tidlige udfasning af kul, efter at operatørerne havde truffet deres afgørende investeringsbeslutninger om opførelse af kraftværkerne og udvikling af de åbne brud. LEAG fremførte derfor, at der er en berettiget forventning om at fortsætte mineaktiviteterne og driften af brunkulskraftværker.

(99) Desuden fremførte LEAG i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, at overgangsperioden for udfasningen af brunkul i den foreliggende sag er utilstrækkelig. Efter selskabets opfattelse kan den gradvise tidlige lukning af brunkulskraftværker som fastsat i Kohleausstiegsgesetz ikke i sig selv fjerne de forfatningsmæssige betænkeligheder. Tyskland skal derfor yde økonomisk kompensation for at fastslå proportionaliteten af indgrebet i de berørte ejendomsrettigheder. LEAG anfører, at den økonomiske kompensation ikke må stille operatørerne af brunkulsfyrede kraftværker og de åbne brud ringere, end hvis de var blevet indrømmet en overgangsperiode målt i overensstemmelse med de relevante standarder. Ifølge LEAG skal der i den relevante standard for kompensation for et åbent brud tages hensyn til den produktionsmængde, som er nødvendig for at kunne afskrive de investeringer, der er foretaget og endnu ikke er foretaget i det åbne brud (herunder retableringsomkostningerne), og genereringen af en rimelig fortjeneste, og standarden skal samtidig bringe det åbne brud i en passende endelig stand, der er godkendt ved en endelig domstolsafgørelse (nødvendig resterende produktionsmængde). Den tid, der er nødvendig i denne forbindelse, er derfor baseret på den teknisk mulige udvindingsrate og brunkulskraftværkernes brændselsbehov. For et brunkulskraftværk skal det være de indtægter, der er nødvendige for at kunne afskrive anlægs- og retableringsomkostningerne og generere en rimelig fortjeneste. Et brunkulskraftværk kan kun generere indtægter, hvis det forsynes med brændsel fra et forbundet åbent brud. Drift i den nødvendige overgangsperiode forudsætter derfor, at et åbent brud, der sikrer forsyningen, stadig kan drives rentabelt i en tilsvarende periode, herunder at omkostningerne til retablering af mineområdet dækkes. Kompensationsbeløbet skal derfor mindst svare til de indtægter, der kunne være opnået i overgangsperioden.

(100) LEAG anførte endvidere, at de yderligere omkostninger er følgeskader af den påbudte tidlige udfasning af kul, da omkostningerne er en direkte følge af ekspropriationen (eller en intervention, der svarer til ekspropriation). Efter selskabets opfattelse er følgeskader tingsskader, der ikke fører til tab af rettigheder eller indhold, men udgør en ekstraordinær byrde (*Sonderopfer*), f.eks. som følge af en værdiforringelse.

(101) I sine bemærkninger til den offentlige høring og udvidelsesafgørelsen gentog LEAG sit synspunkt om, at foranstaltningen ikke kan betragtes som statsstøtte.

(102) LEAG's moderselskaber, EPH og PPFI, fremsatte også bemærkninger til åbningsafgørelsen, og de var enige i, at foranstaltningen ikke kan betragtes som statsstøtte, da den blot yder kompensation for tab af rettigheder, ejendom og forretningsmuligheder. EPH og PPFI finder navnlig, at operatørerne, hvis de ikke havde modtaget kompensation fra Tyskland, under alle omstændigheder ville være blevet kompenseret for lukningen i henhold til energicharter-traktaten.

4.1.3. *Virksomheder*

(103) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen fandt GPE, at kompensationen udgør statsstøtte, og beklagede, at der ikke blev skelnet mellem fordelskriteriet og selektivitetskriteriet ved vurderingen.

(104) I deres bemærkninger til åbningsafgørelsen fremførte de otte lokale virksomheder, at kompensationen udgør statsstøtte. Virksomhederne anfører, at kompensationen er mere vidtrækkende end en skadeserstatning og derfor giver RWE en selektiv fordel. De medgiver, at der i henhold til Grundgesetz principielt er mulighed for skadeserstatning, men kun under ekstraordinære omstændigheder i tilfælde af en ekstraordinær byrde (*Sonderopfer*). De fremfører, at der ikke er nogen ret til at blive beskyttet mod lovændringer, indtil alle investeringer er fuldt afskrevet ([52]). De henviser til et juridisk dokument, der blev offentliggjort af den tyske Forbundsdags videnskabelige tjeneste (*Wissenschaftlicher Dienst*) i 2018, hvori det på grundlag af forfatningsdomstolens dom om lukning af kernekraftværker konkluderes, at det i henhold til tysk ret principielt bør være muligt at lukke ældre anlæg, som allerede er blevet afskrevet, uden kompensation ([53]). Ifølge virksomhederne var 13 ud af 16 RWE-anlæg i drift før 1976, og de skulle derfor have været afskrevet på nuværende tidspunkt.

([52]) Standige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), siehe nur das Urteil zum Atomausstieg BverfGE 143, 246 ff., zuvor schon BverfGE 58, s. 137 ff.; BverfGE 100, s. 226 ff; s. auch BverfG NVwZ 2012, 429 (430 f.); BGH NVwZ 2010, 1444 (1447).

([53]) Ausarbeitung, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (WD 3 — 3000 — 360/18); Stilllegung von Kraftwerken, Kurzinformation, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (WD 3 — 3000 — 360/19).

(105) I deres bemærkninger til åbningsafgørelsen var de to lokale virksomheder enige om, at kompensationen udgør statsstøtte, der er mere vidtrækkende end en skadeserstatning og derfor giver RWE en selektiv fordel. De anfører, at ejendomsretten, som er fastsat i artikel 14 i Grundgesetz, ikke beskytter fremtidige indtægter eller indtjeningsudsigter. Selv om de medgiver, at begrænsningen af anvendelsen af ejendom også er beskyttet i Grundgesetz og gælder for produktionsanlæg, gør det sig ikke gældende for mineaktiviteterne. De forklarer, at tilladelserne (*Hauptbetriebspläne*) normalt kun gives for to til tre år, og at anvendelsen af ejendom for minernes vedkommende derfor ikke rækker ud over disse godkendelsesperioder. De fremfører også, at drøftelserne om udfasningen af brunkul har været i gang i et stykke tid, og at selskaberne derfor ikke kunne forvente, at den gunstige retsstilling ville blive opretholdt. De forklarer også, at kun en ekstraordinær byrde (*Sonderopfer*) eller store vanskeligheder (*Härtefall*) giver en virksomhed, der er begrænset i anvendelsen af sin ejendom, ret til kompensation. De lange overgangsperioder, muligheden for at konvertere til en anden generation af brændsel og det forhold, at mange anlæg er blevet afskrevet, betyder, at der ikke er tale om sådanne store vanskeligheder.

4.1.4. *Sammenslutninger/NGO'er*

(106) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen fremførte ClientEarth, at kompensationen udgør statsstøtte. Efter RWE's opfattelse indrømmes selskabet en selektiv fordel, da det er usandsynligt, at en national domstol vil tilkende erstatning svarende til de beløb, som de tyske myndigheder har lovet RWE. Der kan kun ydes skadeserstatning i henhold til Grundgesetz, hvis den statslige indgriben medfører en ekstraordinær byrde. Artikel 14 i Grundgesetz omfatter ikke i) ændringer, annullering eller udløb af tilladelser i henhold til loven om emissionskontrol (*Bundesimmissionsschutzgesetz*) eller loven om minedrift (*Bundesberggesetz*) ([54]), ii) fuldt afskrevne investeringer ([55]), iii) forpassede salgsmuligheder og mistet fortjeneste eller andre planer, der er baseret på en forventning om en uændret gunstig retsstilling ([56]). Client Earth anfører desuden, at der ikke kan kompenseres for den negative indvirkning af nye bestemmelser på aktivernes værdi, når investeringerne er blevet afskrevet ([57]), og tilføjer, at brunkulsoperatørerne ville være nødt til at gøre gældende, at de havde en berettiget forventning om at fortsætte driften, og at de befinder sig i en usædvanlig hård og urimelig økonomisk situation som følge af den lovbestemte udfasning af kul. ClientEarth henviser til dokumentet fra den tyske Forbundsdags videnskabelige tjeneste og en undersøgelse bestilt af miljøministeriet ([58]), som indeholder yderligere oplysninger om de retlige rammer for kompensation i forbindelse med kuludfasningen.

(107) I sine bemærkninger til den offentlige høring fremførte DEBRIV, at foranstaltningen ikke giver de pågældende brunkulsselskaber en fordel. Brunkulsselskaberne ville tværtimod have kunnet kræve kompensation i henhold til tysk forfatningsret, EMRK og energichartertraktaten, hvis de ikke havde fået tildelt en passende kompensation i henhold til Kohleausstiegsgesetz eller 2021-aftalen. Størrelsen af erstatningskrav for den mistede fortjeneste og omkostninger, skader, yderligere omkostninger og økonomiske ulemper som følge af udfasningen af brunkul er mindst lig med eller endog betydeligt højere end den ydede kompensation.

4.1.5. *Tyske delstater*

(108) Tre tyske delstater (Brandenburg, Sachsen og Nordrhein-Westfalen) fremsatte bemærkninger efter åbningsafgørelsen. Bemærkningerne, der udelukkende vedrører LEAG-foranstaltningen, vil ikke blive fremlagt i detaljer i denne afgørelse, da LEAG-foranstaltningen falder uden for denne afgørelses anvendelsesområde (se betragtning (13) og (14)).

([54]) Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6.12.2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/23, Rn. 231 für atomrechtliche Genehmigungen.

([55]) Vgl. m.w.N. Klinskim, s. 4. Jedoch können haushaltsrechtliche Gründe (dazu unter 2) auch bei der verfassungsrechtlichen Betrachtung in Einzelfällen und in der Zusammenschau mit anderen Gründen eine Reduzierung der Entschädigung, z.B. für einen Ausgleich unter dem Verkehrswert, begründen, m.w.N. Schomerus/Franßen, s. 317 f.

([56]) Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6.12.2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/23, Rn. 270; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Auflage 2018, Art. 14 Rn. 19.

([57]) BVerwG NVwZ 2009, s. 1443.

([58]) Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, https://www.bet-energie.de/fileadmin/redaktion/PDF/Studien_und_Gutachten/Gutachten_Folgekosten/Gutachten_Folgekosten_Braunkohleausstieg_Abschlussbericht.pdf.

(109) Nordrhein-Westfalen fremførte, at den nuværende udfasningsdato for brunkul for RWE ligger meget tidligere end planlagt for selskabet på grundlag af de endelige driftstilladelser til selskabets kraftværker. Dette lovbestemte driftsforbud senest fra 2038 (eller fra 2035, hvis muligheden for at fremrykke dekommissioneringen blev udnyttet) udgør et indgreb i RWE's egen ledelse. Ifølge Nordrhein-Westfalen ville RWE helt sikkert kunne anfægte disse indgreb i selskabets forretningsaktiviteter og værdiforringelsen af selskabets aktiver under henvisning til beskyttelsen af ejendomsretten, der er sikret ved Grundgesetz.

4.2. **Retsgrundlag for forenelighed**

4.2.1. *RWE*

(110) I sine bemærkninger til den offentlige høring angiver RWE, at kraftværket ikke mener, at retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi finder anvendelse af to grunde. For det første henviser RWE til sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, hvor RWE fremførte, at foranstaltningen ikke udgør statsstøtte (se betragtning (92) ff.). Da retningslinjerne beskriver de kriterier, som Kommissionen anvender til at undersøge foreneligheden af foranstaltninger, der betragtes som statsstøtte, er retningslinjernes ikrafttræden ikke relevant for vurderingen af kompensationen.

(111) For det andet hævder RWE, at retningslinjerne ikke finder anvendelse på grund af deres tidsmæssige anvendelsesområde. I henhold til punkt 466 i retningslinjerne agter Kommissionen at anvende retningslinjerne på al anmeldelsespligtig støtte, som er tildelt eller påtænkes tildelt fra den 27. januar 2022, men der er ingen udtrykkelig bestemmelse om, hvorvidt og hvornår retningslinjerne også bør finde anvendelse på støtte, der allerede er anmeldt før denne dato. RWE bemærker, at foranstaltningen blev anmeldt inden den 27. januar 2022, hvilket betyder, at retningslinjerne ikke finder anvendelse. Ifølge RWE blev foranstaltningen allerede gennemført i 2020, da lukningen af RWE blev indledt efter ikrafttrædelsen af Kohleausstiegsgesetz. De første årlige betalinger forfaldt i december 2020 og december 2021, men disse betalinger er blevet suspenderet i overensstemmelse med standstill-forpligtelsen i artikel 108, stk. 3, i TEUF. RWE mener derfor, at den påståede støtte blev ydet før den 27. januar 2022, og at standstill-forpligtelsen blev overholdt.

(112) I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen fremførte RWE, at selv om foranstaltningen blev klassificeret som statsstøtte, ville den ikke desto mindre være forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, uanset om retningslinjerne finder anvendelse eller ej. RWE fremførte, at retningslinjerne ikke finder anvendelse på foranstaltningen, og påpegede, at retningslinjerne først blev vedtaget efter vedtagelsen af åbningsafgørelsen.

4.2.2. *LEAG*

(113) I sine bemærkninger til den offentlige høring medgav LEAG, at selv om retningslinjerne kan finde anvendelse med tilbagevirkende kraft i den foreliggende sag, er anvendelsen ikke berettiget. En vurdering i henhold til retningslinjerne medfører alvorlige ulemper og kan forhale sagen.

(114) I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen gentog LEAG, at retningslinjerne ikke finder anvendelse, da de i henhold til punkt 466 i retningslinjerne kun finder anvendelse på støtte, der er tildelt fra den 27. januar 2022. Selv hvis foranstaltningen blev betragtet som støtte, ville den under alle omstændigheder være blevet tildelt før den 27. januar 2022, da Kohleausstiegsgesetz og 2021-aftalen trådte i kraft inden vedtagelsen af retningslinjerne. LEAG fremførte endvidere, at selv hvis foranstaltningen skulle betragtes som statsstøtte, og hvis den blev vurderet i henhold til retningslinjerne, ville den være forenelig med afsnit 4.12 i retningslinjerne.

(115) LEAG henviser også til retspraksis, hvor der sondres mellem tidspunktet for tildeling og udbetaling af støtten ([59]). Ifølge LEAG er gennemførelsesforbuddet i artikel 3 i procedureforordningen om statsstøtte ikke blevet overtrådt, da der ikke er blevet udbetalt kompensation, som i den foreliggende sag også skal godkendes af Kommissionen i henhold til artikel 10 i Kohleausstiegsgesetz. Gennemførelsesforbuddets ordlyd taler for en sådan sondring mellem skabelsen af erstatningskravet og den faktiske udbetaling, da støtten i henhold til forordningens artikel 3 ikke må gennemføres, før Kommissionen har vedtaget eller anses for at have vedtaget en afgørelse, hvori den godkender støtten.

([59]) Domstolens dom af 21. marts 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH mod Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, præmis 40.

(116) I deres bemærkninger til den offentlige høring gav LEAG's aktionærer (EPH og PPFI) udtryk for det synspunkt, at retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi ikke finder anvendelse, fordi kompensationen ikke kan betragtes som statsstøtte. Selv om der var tale om statsstøtte, blev den tildelt, før retningslinjerne trådte i kraft, da de relevante begivenheder er ikrafttrædelsen af Kohleausstiegsgesetz (august 2020) eller undertegnelsen af 2021-aftalen (februar 2021). Selv om retningslinjerne fandt anvendelse, ville foranstaltningen under alle omstændigheder være forenelig med det indre marked, da alle betingelserne i afsnit 3 og afsnit 4.12 i retningslinjerne er opfyldt.

(117) I sine bemærkninger til den offentlige høring anførte LEAG's koncernsamarbejdsudvalg (*Konzernbetriebsrat*), at retningslinjerne ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.

4.2.3. *Virksomheder*

(118) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen fremførte GPE, at der kunne sættes spørgsmålstegn ved anvendelsen af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF som retsgrundlag for vurderingen, da denne bestemmelse vedrører støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner. I den foreliggende sag er der imidlertid ikke tale om udvikling af en erhvervsgren eller økonomisk region, men derimod om afvikling af en økonomisk aktivitet. For yderligere at illustrere, at artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF ikke er det rette retsgrundlag, henviste GPE til Rådets afgørelse af 10. december 2010 om lukning af kulminer, der ikke er konkurrencedygtige ([60]), hvor det anvendte retsgrundlag var artikel 107, stk. 3, litra e), i TEUF. GPE anførte endvidere, at den blotte omstændighed, at de tidligere retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi ([61]) ikke indeholder bestemmelser om lukningsstøtte, ikke betyder, at artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF nødvendigvis og automatisk er det rette retsgrundlag for en sådan foranstaltning.

(119) I sine bemærkninger til den offentlige høring henviste GPE til punkt 466 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi og anførte, at støtten i form af kompensation blev tildelt RWE og LEAG på tidspunktet for vedtagelse af Kohleausstiegsgesetz i 2020 og senest på tidspunktet for undertegnelse af 2021-aftalen mellem Tyskland og RWE (februar 2021), og at retningslinjerne derfor ikke finder anvendelse. I denne forbindelse henviser GPE til Magdeburg-dommen ([62]), hvori det fastslås, at der ydes støtte, når retten til at opnå støtte er tildelt i henhold til gældende ret. Da retningslinjerne blev vedtaget, efter at støtten angiveligt blev ydet, var GPE af den opfattelse, at vurderingen burde foretages direkte i henhold til traktaten.

(120) I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen gentog GPE de synspunkter, der er sammenfattet i betragtning (120), og tilføjede, at det forhold, at der er foretaget visse ændringer i tillægsaftalen, ikke medfører en ændring af de centrale elementer i foranstaltningen, som bør vurderes direkte i henhold til traktaten.

(121) I deres bemærkninger til den offentlige høring fremførte de otte lokale virksomheder, at retningslinjerne bekræfter støttens ulovlighed og giver anledning til den kritik, som disse virksomheder fremsatte efter åbningsafgørelsen.

(122) I deres bemærkninger til den offentlige høring fremførte de to lokale virksomheder, at retningslinjerne finder anvendelse. De henviser til punkt 466 i retningslinjerne og til standstill-klausulen i 2021-aftalen og anfører, at eftersom kompensationen endnu ikke er blevet ydet i den foreliggende sag, da den er retligt betinget af Kommissionens godkendelse, finder punkt 466 i retningslinjerne anvendelse.

([60]) Rådets afgørelse 2010/787/EU af 10. december 2010 om statsstøtte til fremme af lukning af miner, der ikke er konkurrencedygtige (EUT L 336 af 21.12.2010, s. 24).

([61]) Meddelelse fra Kommissionen — Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 (EUT C 200 af 28.6.2014, s. 1).

([62]) Domstolens dom af 21. marts 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH mod Finanzamt Magdeburg, sag C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200.

4.2.4. *Sammenslutninger/NGO'er*

(123) I sine bemærkninger til den offentlige høring fremførte DEBRIV, at selv om foranstaltningen udgør statsstøtte (hvilket ikke er tilfældet, se betragtning (108)), finder retningslinjerne ikke anvendelse, da de kun finder anvendelse på støtte tildelt fra den 27. januar 2022. Hvis det i den foreliggende sag lægges til grund, at foranstaltningen udgør støtte, ville den under alle omstændigheder være blevet ydet før den 27. januar 2022, da Kohleausstiegsgesetz allerede trådte i kraft den 14. august 2020, og 2021-aftalen blev undertegnet den 10. februar 2021. Ifølge retspraksis ([63]) er det eneste relevante tidspunkt for tildeling af støtte det tidspunkt, hvor støttemodtageren har opnået ret til at modtage støtten i henhold til gældende national ret, og støtten var således allerede ydet på det tidspunkt, hvor denne ret indtrådte. Selv om Kommissionen fandt, at retningslinjerne var gældende, vil foranstaltningen desuden under alle omstændigheder være forenelig med det indre marked, og den skal vurderes i henhold til afsnit 4.12.1, da foranstaltningen vedrører lukning af rentable kulaktiviteter, og hverken RWE eller LEAG er kriseramte virksomheder i henhold til Kommissionens rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikkefinansielle virksomheder ([64]). Punkt 425 i retningslinjerne dækker fuldt ud både den mistede fortjeneste og de yderligere skader og økonomiske ulemper, og derfor falder elementerne i kompensationen i den foreliggende sag ind under retningslinjerne.

(124) I sine bemærkninger til den offentlige høring anførte ClientEarth, at støtten i henhold til Kohleausstiegsgesetz allerede var blevet ydet ved undertegnelsen af 2021-aftalen. Selv om aftalen indeholder en klausul, der henviser til Kommissionens godkendelse, er denne aftales retlige gyldighed teknisk set ikke betinget af statsstøttegodkendelsen, og den giver derfor RWE ret til at opnå kompensation i overensstemmelse med retspraksis ([65]). Tillægsaftalen ændrer ikke denne ret. Da retningslinjerne ikke finder anvendelse af de grunde, der er anført i betragtning (124) ovenfor, er det eneste mulige retsgrundlag for forenelighed artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Denne bestemmelse omhandler imidlertid kun støtteforanstaltninger til fremme af udviklingen af en erhvervsgren, og foranstaltningen opfylder ikke dette kriterium, da den er rettet mod lukningen af aktiviteter. Den eneste økonomiske aktivitet, som foranstaltningen eventuelt kunne understøtte, er overgangen fra kulproduktion til vedvarende energi, men for sådanne foranstaltninger er der andre specifikke regler til vurdering af foreneligheden af offentlig støtte, og kriterierne er ikke opfyldt i den foreliggende sag. ClientEarth påpegede endvidere, at en anden mulighed ville være at anvende artikel 107, stk. 3, litra e), i TEUF, som giver Rådet mulighed for at vedtage regler om foreneligheden af andre former for støtte, hvorom Rådet på forslag af Kommissionen træffer afgørelse.

(125) I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen gentog ClientEarth, at retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi ikke finder anvendelse. Efter ClientEarths opfattelse er henvisningen til Freistaat Sachsen-dommen ([66]) som begrundelse for anvendeligheden af retningslinjerne en fejlagtig fortolkning af denne dom. Ifølge denne doms præmis 44 skal EU-rettens materielle regler fortolkes således, at de kun omfatter forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen, såfremt det af ordlyden, bestemmelsernes formål eller opbygning klart fremgår, at dette har været meningen. I den foreliggende sag besluttede de tyske myndigheder at kompensere RWE for lukningen af brunkulskraftværker med fuldt kendskab til, at Kommissionen ikke havde vedtaget retningslinjer for foreneligheden af denne type støtte. På det tidspunkt, hvor kompensationen blev tildelt RWE, vidste Tyskland således, at vurderingen af denne intervention ville blive foretaget direkte i henhold til traktaten. Ved at henvise til denne doms præmis 46 har ClientEarth endvidere gjort gældende, at der skal sondres mellem begreberne »iværksættelse« og »tildeling af støtte«. Domstolen fastslog i dommens præmis 49, at artikel 4, stk. 1, i procedureforordningen om statsstøtte, hvori det er bestemt, at Kommissionen undersøger anmeldelsen »straks ved modtagelsen«, blot pålægger denne institution en forpligtelse til at udvise særlig omhu og således ikke udgør en bestemmelse om den tidsmæssige anvendelse (ratione temporis) af de kriterier, der anvendes ved vurderingen af den anmeldte støttes forenelighed.

([63]) Domstolens dom af 21. marts 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH mod Finanzamt Magdeburg, sag C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, præmis 40.

([64]) Meddelelse fra Kommissionen — Rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikkefinansielle virksomheder (EUT C 249 af 31.7.2014, s. 1).

([65]) Domstolens dom af 21. marts 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH mod Finanzamt Magdeburg, sag C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, præmis 41.

([66]) Domstolens dom af 11. december 2008, Kommissionen mod Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709.

(126) I sine bemærkninger til den offentlige høring anførte Greenpeace, at retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi ikke finder anvendelse på foranstaltningen på grund af punkt 466 i retningslinjerne, da Kohleausstiegsgesetz allerede trådte i kraft den 21. december 2020, og vurderingen skal derfor foretages direkte i henhold til artikel 107, stk. 3, i TEUF. Efter Greenpeaces opfattelse kunne støtten falde ind under afsnit 4.12.1 i retningslinjerne, men den er ikke nødvendig, hensigtsmæssig og proportional. Afsnit 4.12.2 i retningslinjerne finder ikke anvendelse, da hele kulkommissionens proces og begrundelsen til Kohleausstiegsgesetz taler imod en sådan anvendelse.

4.3. **Støttens forenelighed**

4.3.1. *Udvikling af en erhvervsgren (økonomisk aktivitet)*

4.3.1.1. RWE

(127) RWE anførte, at foranstaltningen yder et vigtigt bidrag til fremme af udviklingen af en erhvervsgren som omhandlet i artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

(128) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen henviste RWE til Kommissionens afgørelse om udfasning af stenkul i Tyskland ([67]) og påpegede, at den samme argumentation gælder for udfasningen af brunkul og endda i højere grad, da miljøbidraget til at fremskynde udfasningen af brunkul er endnu større. På den ene side er de specifikke CO_2-emissioner fra brunkulsfyret elproduktion højere end fra stenkulsfyret elproduktion. På den anden side er omkostningerne ved brunkulsfyret elproduktion lavere, og opførelsen af yderligere anlæg til vedvarende energi uden yderligere statslige foranstaltninger vil således være det sidste, der presser brunkulskraftværkerne ud af markedet. Desuden udelukker Tysklands tilsagn om at annullere de sparede CO_2-emissionskvoter (se betragtning (19)) muligheden for at flytte emissioner til andre sektorer eller andre medlemsstater, hvilket gør den tyske udfasning af kul endnu mere effektiv.

(129) Desuden anførte RWE, at foranstaltningen skaber forudsigelighed og retssikkerhed, og den fremmer således ikke blot udviklingen af den økonomiske aktivitet inden for brunkulsfyret elproduktion, men i energisektoren som helhed, da alle markedsdeltagere har brug for en pålidelig proces for dekommissionering af brunkulskraftværker af hensyn til deres fremtidige investeringsbeslutninger. Dette gælder for de virksomheder, der producerer elektricitet fra brunkul, og som på lang sigt skal ændre deres planlægning af åbne brud, men også for de markedsaktører, der ønsker at udnytte det deraf følgende kapacitetsgab som en mulighed for at foretage nye investeringer, da de også ville løbe unødvendige investeringsrisici og eventuelt undlade at investere, hvis det gennem mange år var tvivlsomt, om en lovbestemt lukning kunne håndhæves på grund af retstvister. Denne usikkerhed ville også indebære risici for andre led i værdikæden i energisektoren, idet det f.eks. også ville blive vanskeligere at foretage en pålidelig netplanlægning, hvis dekommissioneringsprocessen fortsat var usikker.

(130) Desuden påpegede RWE, at Tyskland tog hensyn til forsyningssikkerheden ved udformningen af de nærmere vilkår for dekommissioneringsprocessen, da Tyskland koordinerede det samlede forsyningssystem med driftsselskaberne og sikrede en aftalemæssig dekommissionering og dermed tilvejebragte pålidelige investeringsincitamenter til at øge produktionskapaciteten. Foranstaltningen har således til formål at fremskynde energiomstillingen og samtidig sikre forsyningssikkerheden.

(131) I sine bemærkninger til den offentlige høring henviste RWE til sine bemærkninger fremsendt efter åbningsafgørelsen, som er sammenfattet i betragtning (129)-(131) ovenfor, og fremførte, at RWE-foranstaltningen er i overensstemmelse med punkt 426 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi. I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen gentog RWE, at den ændrede RWE-foranstaltning yder et væsentligt bidrag til den fremskyndede dekarbonisering og til omstillingen af energisektoren og dermed fremmer udviklingen af en økonomisk aktivitet i overensstemmelse med punkt 426 i retningslinjerne.

4.3.1.2. LEAG

(132) I sine bemærkninger til den offentlige høring anførte LEAG, at udfasningen af brunkulsfyret elproduktion vil lette udviklingen af yderligere elproduktionskapacitet baseret på andre teknologier, navnlig vedvarende energi. Desuden vil foranstaltningen efter LEAG's opfattelse have en positiv indvirkning på miljøet og skabe forudsigelighed med hensyn til tidlig lukning af brunkulsfyrede kraftværker.

([67]) Afgørelsen om udfasning af stenkul i Tyskland, betragtning 100-109.

4.3.1.3. Virksomheder

(133) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen fremførte GPE, at støtten ikke kan betragtes som støtte til en erhvervsgren, da der ikke er tale om udvikling af en erhvervsgren eller økonomisk region, men derimod om afvikling af en erhvervsgren. I sine bemærkninger til den offentlige høring bemærkede GPE, at det ikke er klart, hvilken økonomisk aktivitet der fremmes af kompensationen. Hvis kompensationen dækker omkostningerne ved at lukke et kulfyret kraftværk tidligere end planlagt, er det tvivlsomt, i hvilket omfang lukning af en aktivitet kan betragtes som fremme af en økonomisk aktivitet. Desuden bemærkede GPE, at hvis kompensationen de facto ikke er knyttet til omkostningerne ved lukning af kraftværket og vil blive anvendt til investeringer i produktion af vedvarende energi, bør foreneligheden af statsstøtten vurderes på grundlag af de gældende bestemmelser for produktion af elektricitet fra vedvarende energikilder. I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen gentog GPE sit synspunkt om, at støtten ikke kan betragtes som støtte til en økonomisk aktivitet.

4.3.1.4. Sammenslutninger/NGO'er

(134) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, den offentlige høring og udvidelsesafgørelsen udtrykte ClientEarth tvivl om, hvorvidt støtte til tidlig lukning af økonomiske aktiviteter opfylder betingelsen i artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF om, at støtten skal have til formål at udvikle en erhvervsgren da det direkte formål med støtten til lukning er at lukke en aktivitet, selv om en sådan lukning indirekte kan føre til udvikling af nye aktiviteter.

(135) EEB anførte i sine bemærkninger til den offentlige høring, at den tyske regering ikke havde afgrænset de økonomiske aktiviteter, der vil blive fremmet som følge af støtten.

4.3.2. *Tilskyndelsesvirkning*

4.3.2.1. RWE

(136) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen fremførte RWE, at foranstaltningen har en tilskyndelsesvirkning. Uden statslig indgriben eller en kontraktlig aftale med den tyske regering ville RWE have fortsat med at producere elektricitet fra brunkul i langt større omfang end tilladt i dag for at opnå yderligere dækningsbidrag og for at kunne opretholde den oprindelige plan for minedrift i åbne brud. Uden den kompensation, der var fastsat i Kohleausstiegsgesetz og i 2021-aftalen, ville RWE ikke have indvilliget i det førtidige ophør af brunkulsfyret elproduktion. RWE ville have anfægtet en tilsvarende lovbestemt lukning i retten.

(137) I sine bemærkninger til den offentlige høring gentog RWE disse argumenter og anførte, at foranstaltningen er i overensstemmelse med punkt 427 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi. Efter RWE's opfattelse er kompensationen langt lave end selskabets samlede tab som følge af den tidlige lukning på grund af den mistede fortjeneste og de yderligere omkostninger i forhold til det kontrafaktiske scenario. Sammenlignet med et kontrafaktisk scenario uden udfasning af brunkul fritages RWE ikke for en byrde i forbindelse med en aktivitet, som RWE under alle omstændigheder skulle have udført, og der ydes heller ikke kompensation for RWE's sædvanlige forretningsrisiko. Tværtimod ydes der kun delvis kompensation for tabet som følge af statslig indgriben.

(138) I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen gentog RWE, at selskabet ikke ville have lukket nogen brunkulskraftværker før tid efter 2020 og ikke ville lukke yderligere anlæg før tid, hvis der ikke havde været en kontraktlig aftale og juridisk ordning om fuldstændigt førtidigt ophør af brunkulsfyret elproduktion mod kompensation. Efter RWE's opfattelse viser udviklingen på markedet, at den brunkulsfyrede elproduktion er rentabel for RWE. Med lave variable omkostninger, høje gaspriser på lang sigt og Tysklands udfasning af kernekraft er brunkulsfyret elproduktion den mest konkurrencedygtige teknologi. Dette gælder navnlig den fortsatte drift af eksisterende anlæg, da disse omkostninger i betragtning af de investeringsomkostninger, der allerede er afholdt for åbne brud og kraftværker, er irrelevante for driftsbeslutningen.

4.3.2.2. LEAG

(139) I sine bemærkninger til den offentlige høring anførte LEAG, at foranstaltningen har en tilskyndelsesvirkning, da den tilskynder selskabet til at ændre sin økonomiske adfærd og således lukke anlæg tidligere end oprindeligt planlagt på en mere velordnet og forudsigelig måde.

4.3.2.3. Virksomheder

(140) I sine bemærkninger til den offentlige høring anførte GPE, at lukningen af visse kulfyrede kraftværker var planlagt, inden foranstaltningen blev indført, hvilket gjorde spørgsmålet om tilskyndelsesvirkning særlig relevant. I sine bemærkninger fremsendt efter udvidelsesafgørelsen anførte GPE, at de økonomiske negative incitamenter til at drive brunkulsanlæg (alene stigningen i ETS-priserne) ville have foranlediget RWE til at lukke anlæggene tidligere end planlagt, muligvis inden 2030. GPE mente derfor ikke, at kompensationen har en tilskyndelsesvirkning.

(141) I deres bemærkninger til åbningsafgørelsen og til den offentlige høring fremførte de to lokale virksomheder, at foranstaltningen ikke tilskynder RWE til at ændre sin adfærd på en sådan måde, at beskyttelsen af miljøet forbedres. Virksomhederne fremfører tværtimod, at betalingen vil have den modsatte virkning, idet brunkulskraftværker fortsat vil være i drift som følge af betalingen af kompensation. Virksomhederne anfører, at anlæggene ville være blevet fjernet fra nettet for lang tid siden uden betalingen af kompensation ([68]).

4.3.2.4. Sammenslutninger/NGO'er

(142) DEBRIV fremførte i sine bemærkninger til den offentlige høring, at foranstaltningen har en tilskyndelsesvirkning i overensstemmelse med punkt 427 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi. Aktivernes levetid, som også blev anvendt i beregningsmodellen for den mistede fortjeneste, rækker langt ud over lukningsdatoen i 2038, som er den sidste frist for lukning i henhold til Kohleausstiegsgesetz og 2021-aftalen. Foranstaltningen har således en tilskyndelsesvirkning som omhandlet i retningslinjerne, da den tilskynder de berørte selskaber til at lukke deres anlæg tidligere end planlagt og ændre adfærd, hvilket ikke ville være sket uden foranstaltningen.

(143) Greenpeace anførte i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, at foranstaltningen ikke har en tilskyndelsesvirkning, da den ikke fører til en adfærdsændring.

(144) ClientEarth fremførte i sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen, at foranstaltningen ikke har en tilskyndelsesvirkning, og henviste til betragtning 70 i udvidelsesafgørelsen, ifølge hvilken RWE's mistede fortjeneste — tidligere og i nær fremtid — allerede overstiger og dermed begrunder den kompensation, der skal ydes til RWE. Hvis dette er tilfældet, er det logisk, at RWE kompenseres for allerede lidte tab i form af mistet fortjeneste, og at kompensationen derfor ikke fremmer lukningen af kraftværker, men kun har til formål at reducere RWE's omkostninger til lukning af visse anlæg.

(145) I sine bemærkninger til den offentlige høring anfægtede EEB, at støttemodtagerne ikke ville have ændret adfærd uden kompensationen, da begge virksomheder allerede er i færd med omstillingen til renere teknologier til produktion af energi som anført i deres offentlige meddelelser. I betragtning af de forskellige markedsscenarier kan det antages, at brunkulsanlæg og miner under alle omstændigheder ville blive lukket på et tidspunkt. I støttemodtagernes forretningsplaner burde der derfor ikke kun være blevet taget højde for omkostninger og fortjeneste i forbindelse med åbning og drift af en mine, men også for omkostninger til lukning og retablering.

4.3.3. *Overtrædelse af EU-retten*

4.3.3.1. RWE

(146) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen fremførte RWE, at omkostninger, der også ville opstå i det kontrafaktiske scenario, ikke er medtaget i beregningen af det samlede tab. Derfor er tredjeparters argument om, at en kompensation for omkostningerne ved minedrift kan være i strid med princippet om, at forureneren betaler (åbningsafgørelsen, betragtning 83), ubegrundet, da det kun er de yderligere omkostninger ved minedrift, som ikke ville være blevet afholdt uden statslig indgriben, der skal kompenseres for.

([68]) Öko-Institut, Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments, 29. juni 2020, s. 30, findes her: https://www.oeko.de/publikationen/p-details/assessment-of-the-planned-compensation-payments-for-decommissioning-german-lignite-power-plants-in-the-context-of-current-developments; Sandbag, smarter climate policy, »The cash cow has stopped giving: Are Germany's lignite plants now worthless?«, findes her: https://ember-climate.org/insights/research/the-cash-cow-has-stopped-giving/.

4.3.3.2. Virksomheder

(147) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen hævdede GPE, at kompensationen er i strid med princippet om, at forureneren betaler, jf. artikel 191 i TEUF. I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen anførte GPE, at de omkostninger og indtægter, der blev taget i betragtning ved fastsættelsen af kompensationen, ikke kan identificeres på grundlag af de oplysninger, der er tilgængelige i Tyskland, eller oplysningerne i Kommissionens afgørelse. Det kan ikke udelukkes, at de omkostninger, som RWE skal afholde, og som skyldes overholdelsen af princippet om, at forureneren betaler, dækkes af kompensationen. Dette er i strid med princippet om, at forureneren betaler, og gør det vanskeligt at betragte en sådan støtteforanstaltning som forenelig med reglerne i TEUF. GPE mente også, at kompensationen modvirker EU's klimabeskyttelsesforanstaltninger ved at gøre klassificeringssystemet mindre effektivt.

4.3.3.3. Sammenslutninger/NGO'er

(148) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen og den offentlige høring anførte Greenpeace, at foranstaltningen er i strid med princippet om, at forureneren betaler, hvis kompensationen også dækker omkostningerne ved minedrift.

(149) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen anførte ClientEarth, at omkostningerne til retablering af mineområdet skal afholdes af mineselskaberne i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler. Overholdelsen af princippet om, at forureneren betaler, i forbindelse med kompensation for lukning er et særskilt spørgsmål, som skal behandles adskilt fra den del af kompensationen, der har til formål at godtgøre operatørerne for deres mistede fortjeneste og andre tab. Enhver statslig betaling af omkostninger i forbindelse med forureningsstyring fritager støttemodtageren for udgifter, som den normalt skulle betale ([69]). ClientEarth fremførte endvidere, at mineselskaberne er identificeret og retligt ansvarlige for omkostningerne til retablering af de åbne brud i alle deres aktiviteter og efter lukningen.

(150) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen fandt EEB, at kompensationen er i strid med princippet om, at forureneren betaler, jf. artikel 191, stk. 2, i TEUF, og den deraf afledte miljølovgivning. I kompensationen tages der ikke højde for den stigende pris på kulstofemissioner, som kan tilskrives de nye EU-mål for 2030 (under »Fit for 55«-pakken) og EU's internationale forpligtelser i henhold til Parisaftalen. I 2039 vil omkostningerne til kulstofkvoter ligge på omkring 19,5 mia. EUR for RWE og 39 mia. EUR for LEAG, og det vil derfor være umuligt at opnå overskud. Kompensationen har derfor intet solidt grundlag og er i strid med princippet om, at forureneren betaler. EEB mente også, at princippet om, at forureneren betaler, er overtrådt, da foranstaltningen indebærer kompensation til forurenerne uden klarhed over beregningerne, samtidig med at de negative eksternaliteter af deres aktiviteter ikke tages i betragtning. Det er ikke lykkedes at internalisere skadesomkostninger som følge af luftforurening, som reguleres i direktivet om industrielle emissioner (IED) ([70]). EU's bedste tilgængelige teknik (»BAT«) for store fyringsanlæg overholdes ikke i øjeblikket, da mængden af kviksølv overskrider de luftforureningsniveauer, der er foreskrevet i BAT, og hvis de største brunkulsanlæg skulle opnå de strengere præstationsniveauer, der kan opnås ved anvendelse af BAT, kunne sundhedsskaderne ved fortsat brunkulsdrift være blevet reduceret med flere milliarder om året som følge af reducerede sundheds- og andre luftforureningsrelaterede omkostninger. EEB fremførte desuden, at de tyske myndigheder ikke overholdt Kommissionens gennemførelsesbestemmelser 2018/1135 om IED-indberetning: data for indberetningsårene 2017 og 2018. Endelig er det ikke lykkedes at internalisere vandafgifter og skadesomkostninger, og skatteyderne bærer byrden for RWE's og LEAG's brunkulsaktiviteter gennem sundhedsudgifter. Vandomkostningerne er ikke fastsat af de pågældende tyske delstater i overensstemmelse med artikel 9 i vandrammedirektivet ([71]), og miljøomkostningerne er ikke internaliseret i nogen af de tyske delstater.

([69]) Kommissionens beslutning af 1. december 2004 om statsstøtte C 39/2004 — Nuclear Decommissioning Agency (EUT C 315 af 21.12.2004, s. 4).

([70]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT L 334 af 17.12.2010, s. 17).

([71]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1).

(151) Health and Environment Alliance (»HEAL«) anførte i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, at den tyske regering ikke har truffet alle foranstaltninger for at sikre, at brunkulsoperatørerne reducerer forureningen indtil udfasningen så meget som muligt. HEAL påpegede, at dette styrkes af Hinkley Point C-dommen ([72]), og at målene om klimaneutralitet, forurening og retfærdig omstilling i den grønne pagt skal tages i betragtning.

4.3.4. *Nødvendighed*

4.3.4.1. RWE

(152) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen fremførte RWE, at den statslige indgriben gennem Kohleausstiegsgesetz og 2021-aftalen er nødvendig for at opnå den tidlige udfasning af brunkul og sikre et yderligere og væsentligt bidrag fra brunkulssektoren til reduktionen af CO_2-emissionerne, da RWE uden denne indgriben ville have fortsat med at brænde brunkul indtil midten af århundredet, da det var tilladt.

(153) RWE henviste endvidere til den tyske udfasning af stenkul og fremførte, at Kommissionens vurdering i denne afgørelse ([73]), dvs. at det er usandsynligt, at en sådan mængde kulfyret produktionskapacitet ville blive udtaget af markedet uden statslig indgriben, også gælder for udfasningen af brunkul. Dette skyldes, at brunkulsfyret elproduktion er mere konkurrencedygtig end stenkulsfyret elproduktion, og brunkulskraftværkerne vil derfor være de sidste, der forlader markedet. Operatørerne har foretaget betydelige investeringer (åbne brud og kraftværker), som under alle omstændigheder påløber som faste omkostninger, uanset anvendelsen af kraftværkerne. For eksisterende anlæg sikrer kombinationen af høje faste omkostninger og lave variable omkostninger, at elproduktion på eksisterende anlæg fortsat er rentabel, selv når det ikke længere kan betale sig at foretage nye investeringer.

(154) RWE fremførte også, at brunkulskraftværker ikke ville forlade markedet uden statslig indgriben, også i betragtning af indvirkningen på minerne. Hvis de mængder kul, der omdannes til elektricitet, reduceres betydeligt, skal mineplanlægningen ændres, og en sådan tilpasning af mineplanlægningen medfører enorme yderligere omkostninger. Det kan derfor endog betale sig at acceptere utilstrækkelige bidragsmargener isoleret set end at reducere elproduktionen.

(155) Efter RWE's opfattelse er foranstaltningen også nødvendig som en kompenseret markedsintervention, da en udfasning uden kompensation ville være forfatningsstridig. Uden 2021-aftalen ville det ikke have været juridisk muligt at gennemføre udfasningen af brunkul under hensyntagen til virkningerne for kulregioner, ansatte og forsyningssikkerheden og for en vellykket energiomstilling.

(156) I sine bemærkninger til den offentlige høring og udvidelsesafgørelsen gentog RWE sit synspunkt om, at foranstaltningen er nødvendig, og fremførte, at den er i overensstemmelse med punkt 428 i retningslinjerne.

4.3.4.2. LEAG

(157) I sine bemærkninger til den offentlige høring anførte LEAG, at elmarkedet ikke i sig selv ville opnå sammenlignelige besparelser uden foranstaltningen, og at foranstaltningen således er nødvendig for at nå de relevante mål. På grund af udfasningen af kernekraft i Tyskland og den gradvise udfasning af den russiske energiforsyning vil brunkulsfyret elproduktion forblive konkurrencedygtig, selv om der sker en kraftig stigning i produktionen af energi fra vedvarende energikilder, og der vil derfor ikke være noget incitament for brunkulsoperatørerne til at lukke kraftværkerne inden 2038. Som anført i åbningsafgørelsen (betragtning 4) udledte brunkulskraftværker 130,74 mio. ton CO_2 i 2018. Dette svarer til ca. 40 % af energisektorens CO_2-emissioner i det pågældende år. Kohleausstiegsgesetz og 2021-aftalen skaber retssikkerhed og forudsigelighed med hensyn til, at disse CO_2-emissionsbesparelser vil blive opnået i Tyskland.

([72]) Dom af 22. september 2020, Østrig mod Kommissionen, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, præmis 742.
([73]) Afgørelsen om udfasning af stenkul i Tyskland, betragtning 110-117.

4.3.4.3. Virksomheder

(158) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen og den offentlige høring fremførte GPE, at de tyske myndigheder definerede de anlæg, der var berettiget til kompensation, uden at tage hensyn til anlæggenes faktiske alder, afskrivningsniveauet og den forventede lukningsdato. Foranstaltningen er ikke nødvendig, da et normalt fungerende marked under alle omstændigheder ville have ført til lukning af kulfyrede kraftværker, da: i) forslaget om at udfase kulfyrede kraftværker har været kendt i et stykke tid, og virksomhederne burde have taget hensyn til en sådan politik ved fastlæggelsen af deres forretnings-og investeringsplaner, og ii) nogle af anlæggene var ved at blive gamle, og deres lukning var allerede planlagt. I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen tilføjede GPE, at virkningerne af klimapolitikker, prisloftet over indtægterne for alle elproducenter, den stigende pris og den kommende knaphed på ETS-licenser og den hurtige og effektive udvikling af renere energikilder desuden ville have drevet brunkulskraftværkerne ud af markedet på kort sigt, hvilket ville have fjernet behovet for statslig indgriben.

(159) De otte lokale virksomheder anførte i deres bemærkninger til åbningsafgørelsen, at markedsmekanismerne (dvs. de stigende omkostninger ved tilladelser til CO_2-emissioner) ville have ført til en tidlig lukning af brunkulsanlæg ([74]).

(160) I deres bemærkninger til åbningsafgørelsen og til den offentlige høring fremførte de to lokale virksomheder, at foranstaltningen ikke er nødvendig, og gav eksempler på, hvordan andre medlemsstater har udfaset kul uden kompensation ([75]).

4.3.4.4. Sammenslutninger/NGO'er

(161) I sine bemærkninger til den offentlige høring anførte DEBRIV, at foranstaltningen er nødvendig og derfor opfylder kravet i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi, da elmarkedet ikke i sig selv vil opnå sammenlignelige emissionsbesparelser uden foranstaltningen. På grund af udfasningen af kernekraft i Tyskland og udfasningen af den russiske energiforsyning vil brunkulsfyret elproduktion forblive konkurrencedygtig, selv i tilfælde af en kraftig stigning i produktionen af elektricitet fra vedvarende energikilder, og der er derfor ikke noget incitament for operatørerne af kraftværkerne til at lukke dem inden 2038. Foranstaltningen er derfor rettet mod en situation, hvor den kan føre til væsentlige forbedringer, som markedet alene ikke kan levere.

(162) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen fremførte Greenpeace, at foranstaltningen ikke er nødvendig: i) da Kohleausstiegsgesetz ville have været i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, hvis der ikke blev ydet kompensation eller kun en begrænset kompensation, og ii) da støtten ikke kan føre til en væsentlig forbedring, som markedet ikke i sig selv kan frembringe. Selv om Kohleausstiegsgesetz fører til en forudsigelig og klar udfasning af kul til energiformål, spiller støtten reelt ikke nogen rolle i denne forbindelse.

(163) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen fremførte ClientEarth, at der ikke er behov for foranstaltningen. Brunkulsanlæggene og de tilknyttede miner ville lukke af sig selv og tidligere end 2038 på markedsvilkår (navnlig på grund af stigende omkostninger til overholdelse af miljøreglerne og ETS-priser), og foranstaltningen vil derfor kun forsinke den fuldstændige udfasning af brunkul i Tyskland. I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen tilføjede ClientEarth, at virkningerne af klimapolitikker og ændringer på elmarkedet ville have drevet brunkulsanlæggene ud af markedet inden for kort tid. ClientEarth henviste også til afgørelse SA.54537 om forbud mod kul til elproduktion i Nederlandene, hvor de nederlandske myndigheder ydede kompensation til det eneste anlæg — Hemweg — der ikke var omfattet af en overgangsperiode, som de andre anlæg, der var omfattet af Kohleausstiegsgesetz ([76]).

([74]) Öko-Institut, Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments, 29. juni 2020, s. 25 ff., findes her: https://www.oeko.de/publikationen/p-details/assessment-of-the-planned-compensation-payments-for-decommissioning-german-lignite-power-plants-in-the-context-of-current-developments.

([75]) *Power ENGINeering International*, Spain's remaining coal-fired plants likely to be phased out by 2025, 5. august 2020, online: https://www.powerengineeringint.com/coal- fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/.

([76]) Kommissionens afgørelse af 12. maj 2020 i statsstøttesag SA.54537 (2020/NN) — Nederlandene — Prohibition of coal for the production of electricity in the Netherlands (EUT C 220 af 3.7.2020, s. 1). Se Rettens dom af 16. november 2022, Kongeriget Nederlandene mod Europa-Kommissionen, sag T-469/20, ECLI:EU:T:2022:713. Dommen er blevet appelleret til Domstolen (sag C-40/23 P).

(164) EEB anførte i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, at kulanlæg historisk set har haft en gennemsnitlig levetid på 46 år på lukningstidspunktet på verdensplan, og beregnede, at kompensationen er baseret på en tidligere lukningsdato end planlagt for tre ud af RWE's 15 anlæg og for syv ud af LEAG's 11 anlæg. De resterende anlæg bør derfor ikke have ret til nogen form for kompensation, da de enten allerede burde have været lukket eller snart skulle lukke for at begrænse tab som følge af den stadig svagere indtjeningsevne i kulsektoren. Desuden og som nævnt i betragtning (151) fremførte EEB også, at der i kompensationen ikke tages højde for den stigende pris på CO_2-emissioner.

(165) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen anførte CAN, at markedsdynamikken i sig selv kunne medføre lukning af kulanlæggene. CAN henviste til de stigende EU ETS-priser og anførte, at en direkte virkning af de nuværende EU ETS-priser er, at de tyske moderne brunkulskraftværkers indtjeningsevne vil blive næsten halveret efter 2024 ([77]), hvilket betyder, at næsten halvdelen af landets brunkulsflåde vil miste likviditet på grund af de aktuelle forventninger.

4.3.5. *Hensigtsmæssighed*

4.3.5.1. RWE

(166) RWE fremførte i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, at foranstaltningen er hensigtsmæssig, og at kulkommissionen og herefter den tyske regering nøje har afvejet beslutningen om at indføre instrumentet til en forhandlet, juridisk og aftalemæssigt sikret exitstrategi fra brunkulsfyret elproduktion mod andre foranstaltninger. I afgørelsen om udfasning af stenkul ([78]) bemærkede Kommissionen fordelene ved en aftalemæssigt sikret og kompenseret udfasning af kul i forhold til andre instrumenter såsom EU ETS, en CO_2-minimumspris eller rent lovgivningsmæssige indgreb. Den største fordel ved en aftalemæssig løsning er muligheden for at styre udfasningen på en målrettet måde under hensyntagen til forsyningssikkerheden og de berørte arbejdspladser og for at sikre den juridisk. Der var behov for en løsning med en individuel dekommissioneringsproces, som var sammenhængende, som kunne gennemføres i de pågældende produktionssystemer ud fra et teknisk og lovgivningsmæssigt perspektiv, og som var forbundet med de lavest mulige driftsmæssige, økonomiske og sociale omkostninger.

(167) I sine bemærkninger til den offentlige høring og til udvidelsesafgørelsen gentog RWE, at foranstaltningen er hensigtsmæssig, da den valgte tilgang med at fastlægge en overordnet dekommissioneringsproces fra start til slut i samråd med driftsselskaberne og etablere den på en juridisk sikker måde, således at systemafbrydelser og overbelastning af de berørte kulregioner forhindres, er helt i overensstemmelse med punkt 429 i retningslinjerne for statsstøtte til klima miljøbeskyttelse og energi.

4.3.5.2. LEAG

(168) I sine bemærkninger til den offentlige høring fremførte LEAG, at foranstaltningen er hensigtsmæssig. Tyskland havde under kulkommissionens arbejde analyseret forskellige scenarier og alternativer til reduktion af CO_2-emissioner og har valgt denne løsning i lyset af den retsusikkerhed, der ville opstå for anlægsoperatørerne som følge af potentielle erstatningskrav.

4.3.5.3. Virksomheder

(169) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, den offentlige høring og udvidelsesafgørelsen anførte GPE, at Kommissionen ikke havde foretaget en tilstrækkelig analyse af foranstaltningens hensigtsmæssighed, og anførte, at en foranstaltning, der yder kompensation for mistet fortjeneste uden at sondre mellem de forskellige anlæg, ikke kan være hensigtsmæssig. GPE henviste også til en polsk statsstøttesag vedrørende støtte til lukning af kulminer, hvor Kommissionen fandt støtten til ekstraordinære sociale og miljømæssige omkostninger forenelig ([79]), og bemærkede, at det er uklart, om de omkostninger, der blev taget i betragtning i forbindelse med RWE-foranstaltningen, er ekstraordinære sociale og miljømæssige omkostninger som i den polske sag, eller om der er tale om andre typer omkostninger.

([77]) Modern German lignite plant margins halve from 2024 | Argus Media.
([78]) Afgørelsen om udfasning af stenkul i Tyskland, betragtning 118.
([79]) Kommissionens afgørelse i statsstøttesag SA.100533 (2021/NN) — Polen — Amendments to the closure plan in the Polish coal mining (EUT C 231 af 30.6.2023, s. 8).

(170) I deres bemærkninger til åbningsafgørelsen anførte de otte lokale virksomheder, at det forhold, at betalingerne er faste og ikke på nogen måde er dynamiske, ikke er hensigtsmæssigt, og at en dynamisk prismodel ville have været mere hensigtsmæssig til at sikre udfasningen af kul, samtidig med at kompensationen blev begrænset til det nødvendige niveau.

(171) I deres bemærkninger til den offentlige høring fremførte de to lokale virksomheder, at der findes mere egnede alternativer, som er lige så effektive med hensyn til at nå klimabeskyttelsesmålet, og at det først bør undersøges, om der kan anvendes andre politikker og foranstaltninger, såsom CO_2-afgifter eller prismekanismer såsom ETS. Virksomhederne gav også eksempler på, hvordan andre medlemsstater har udfaset kul uden kompensation ([80]).

4.3.5.4. Sammenslutninger/NGO'er

(172) I sine bemærkninger til den offentlige høring fremførte DEBRIV, at foranstaltningen er hensigtsmæssig i overensstemmelse med punkt 429 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi. DEBRIV påpegede, at Tyskland havde undersøgt alternativer foranstaltninger til at opnå de planlagte CO_2-emissionsreduktioner (se betragtning (25)), og at foranstaltningen er den mest hensigtsmæssige til at nå det tilstræbte mål (dvs. en juridisk sikker og pålidelig reduktion af CO_2-emissioner).

(173) ClientEarth anførte i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, den offentlige høring og udvidelsesafgørelsen, at foranstaltningen ikke er hensigtsmæssig. Selv om der kan være tilfælde, hvor Kommissionen finder, at forhandling om en kompensation i henhold til en aftale for at sikre retssikkerheden og undgå dyre retssager er en hensigtsmæssig form for støtte ([81]), er dette ikke tilfældet i den foreliggende sag af følgende grunde: i) lukningen ville under alle omstændigheder også have fundet sted uden kompensation, da de fleste af anlæggene ville være blevet lukket alene på grund af markedskræfterne, ii) i tysk ret stilles der ikke krav om sådan kompensation for indgreb i operatørens ejendomsrettigheder i den foreliggende sag, og lukningsforpligtelsens lovlighed kunne således have været sikret uden økonomisk kompensation (se betragtning (107) om forekomst af støtte), iii) veludformede udbud ville være en mere hensigtsmæssig form for støtte end kompensation i form af engangsbeløb, iv) hvis udbud ikke var en hensigtsmæssig form for støtte i den foreliggende sag, ville en kompensation baseret på tilpasningsparametre være mere hensigtsmæssig (dette hænger også sammen med støttens proportionalitet). ClientEarth henviste også til den polske statsstøttesag vedrørende støtte til lukning af kulminer, hvor Kommissionen fandt støtten til ekstraordinære sociale og miljømæssige omkostninger forenelig ([82]), og bemærkede, at den omstændighed, at brunkulsminer er tæt knyttet til kraftværkerne, ikke i sig selv berettiger, at de medtages i beregningen af kompensationen, og at det er uklart, om de omkostninger, der tages i betragtning i forbindelse med RWE-foranstaltningen, er ekstraordinære sociale og miljømæssige omkostninger som i den polske sag, eller om der er tale om andre typer omkostninger.

(174) EEB fremlagde i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen to alternative foranstaltninger, som den tyske regering kunne have iværksat. For det første har den tyske regering ikke seriøst overvejet at indføre et minimumsloft for CO_2-priser som en mere omkostningseffektiv tilgang til at opnå det samme resultat i forbindelse med gennemførelsen af princippet om, at forureneren betaler, og uden at yde statsstøtte. For det andet burde kompensationen have været betinget af fuld gennemførelse af EU-standarder såsom BAT for store fyringsanlæg, herunder standarder for energieffektivitet. I denne forbindelse foretager EEB en sammenligning med Nederlandenes tilgang i ovennævnte nederlandske sag om kompensation for forbud mod brug af kul ([83]), hvor der i Kohleausstiegsgesetz fastsættes bindende niveauer for elvirkningsgrader. EEB er af den opfattelse, at Tyskland kunne have gjort enhver kompensation betinget af overholdelse af BAT-relaterede energieffektivitetsniveauer, og at det ville have været en mere fornuftig foranstaltning til reduktion af drivhusgasemissioner at anvende en ydeevnebaseret tilgang og lukke mere drivhusgasintensive anlæg først.

([80]) *Power ENGINeering International*, Spain's remaining coal-fired plants likely to be phased out by 2025, 5. august 2020, online: https://www.powerengineeringint.com/coal- fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/.

([81]) Se f.eks. støtten til tidlig lukning af Fessenheim-kernekraftværket i Frankrig.

([82]) Kommissionens afgørelse i statsstøttesag SA.100533 (2021/NN) — Polen — Amendments to the closure plan in the Polish coal mining (EUT C 231 af 30.6.2023, s. 8).

([83]) Kommissionens afgørelse af 12. maj 2020 i statsstøttesag SA.54537 (2020/NN) — Nederlandene — Prohibition of coal for the production of electricity in the Netherlands (EUT C 220 af 3.7.2020, s. 1).

4.3.6. *Proportionalitet*

4.3.6.1. RWE

(175) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen fremførte RWE, at foranstaltningen ikke fører til overkompensation og derfor er proportional. For det første overstiger kompensationen ikke det samlede tab, da alle RWE's tab (RWE beregnede det samlede tab som følge af den tidlige lukning til 8,7 mia. EUR) overstiger kompensationen til RWE. RWE gjorde endvidere gældende, at der ikke kan gennemføres en udbudsprocedure i forbindelse med brunkul, da den ikke ville have skabt konkurrencemæssig effektivitet i betragtning af de få markedsdeltagere og de få produktionssystemer bestående af kraftværker og åbne brud, der drives i Tyskland.

(176) I sine bemærkninger til den offentlige høring fremførte RWE, at foranstaltningen også er proportional i henhold til retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi af følgende årsager:

a) I overensstemmelse med punkt 430 i retningslinjerne vil en udbudsprocedure ikke være hensigtsmæssig henset til, at der kun er to operatører, og henset til det lille antal produktionssystemer og risikoen for systembrud.

b) I overensstemmelse med punkt 432 i retningslinjerne har beløbet til formål at kompensere for den mistede fortjeneste og yderligere omkostninger for RWE som følge af den tidlige lukning. I 2019 havde RWE beregnet sit samlede tab som følge af den tidlige lukning til 8,7 mia. EUR: 5,5 mia. EUR i mistet fortjeneste og 3,2 mia. EUR i yderligere omkostninger.

c) En ajourføringsmekanisme, jf. punkt 433 i retningslinjerne, er ikke nødvendig og proportional for at forhindre overkompensation, da dette allerede sker, idet kompensationsbeløbet er mindre end de faktiske økonomiske ulemper for RWE. En ajourføringsmekanisme er heller ikke hensigtsmæssig i forbindelse med den valgte tyske model med fuldstændig udfasning af brunkul, som er planlagt og retligt og kontraktligt aftalt på lang sigt, da mekanismen ville fjerne den retssikkerhed, der tilstræbes med denne model. Desuden kan en sådan mekanisme ikke anvendes på de yderligere omkostninger, da disse omkostninger ikke skyldes lukning af individuelle kraftværker, men er løbende omkostninger forbundet med omlægningen af minerne, og de individuelle dekommissioneringstidspunkter er derfor ikke et passende tidspunkt for de »seneste antagelser« som omhandlet i punkt 433 i retningslinjerne. RWE påpegede også, at en efterfølgende indførelse af en sådan mekanisme ville fjerne forretningsgrundlaget for den konsensusbaserede udfasning af brunkul, når RWE allerede har lukket sine første anlæg og allerede har påbegyndt omlægningen af mineaktiviteterne. Desuden var der blevet forhandlet og opnået enighed om Kohleausstiegsgesetz og 2021-aftalen længe før gennemførelsen af retningslinjerne, og kravet om en ajourføringsmekanisme og indførelsen heraf nu ville være i strid med RWE's berettigede forventning. Endelig er en sådan mekanisme ikke omfattet af en offentligretlig kompensationsforanstaltning. Hvis RWE havde opnået kompensation gennem en national retssag, ville den nationale ret ikke have gjort kompensationsbeløbet afhængig af den efterfølgende udvikling af den statslige indgriben.

(177) I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen anførte RWE, at i) en udbudsprocedure ville være uhensigtsmæssig som forklaret ovenfor, ii) Tysklands beregning af en del af det samlede tab og den samlede fortjeneste i perioden indtil 2026 viser, at kompensationen til RWE er mindre end det samlede tab, iii) RWE yder et yderligere væsentligt bidrag til dekarboniseringen ved at fremskynde udfasningen af brunkul til 2030, og at iv) en ajourføringsmekanisme ikke er nødvendig, da kompensationen allerede er begrundet i de økonomiske ulemper i ovennævnte treårige periode. Det ville ikke være nødvendigt, selv om den mistede fortjeneste i 2025 og 2026 også blev vurderet og taget i betragtning for de anlæg, der blev lukket i 2021 og 2022, da der i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi kun henvises til perioden mellem tildelingen af støtten og tidspunktet for lukning, men ikke til perioden mellem tildelingen af støtten og det kompenserede tabs indtræden, og da Tysklands beregninger frem til 2026 er baseret på faktiske og derfor pålidelige markedsdata, og der er derfor heller ikke behov for at revidere kompensationsbeløbet i denne henseende.

(178) Med hensyn til den tvivl, som Kommissionen rejste i åbningsafgørelsen, fremførte RWE i sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen følgende:

a) Den reviderede beregning af RWE's mistede fortjeneste, som dækker en kortere periode og er mere konservativ, fjernede den tvivl, der blev rejst i åbningsafgørelsen, om usikkerheden omkring langsigtede fremskrivninger og om varigheden af driften af brunkulsanlæg. Alle de anlæg, der indgik i den reviderede beregning, kunne let have fortsat driften i yderligere tre år (og længere). Kommissionens tvivl om Niederaußem D's levetid (se betragtning 127 i åbningsafgørelsen) er også blevet fjernet, da dette anlæg ikke blev taget i betragtning i den reviderede beregning af RWE's mistede fortjeneste.

b) Der er ingen usikkerhed om el- og CO_2-priserne, da Tyskland i den reviderede beregning kunne anvende faktiske markedsdata, som giver pålidelige oplysninger om den pris og de CO_2-omkostninger, på grundlag af hvilke en anlægsoperatør kunne have markedsført sin kapacitet på det pågældende tidspunkt. RWE henviser til betragtning 115 i udvidelsesafgørelsen og er enig i, at Kommissionen med rette påpegede, at elkapaciteten rent faktisk sælges på terminsmarkedet, og at anvendelsen af sådanne faktiske markedsdata fører til solide beregninger.

c) Følsomhedsanalyser er overflødige, da elpriserne og CO_2-omkostningerne ikke blev udledt af markedsmodeller baseret på muligvis usikre antagelser.

d) Når der anvendes faktiske markedsdata, påvirkes resultatet af beregningerne betydeligt af to faktorer, nemlig tidspunktet og den pågældende periode. Tyskland har valgt begge faktorer på en sådan måde, at den beregnede mistede fortjeneste undervurderes betydeligt, og Tysklands tilgang er derfor konservativ. Begrænsningen af driftsperioden til tre år er meget restriktiv og kortere end for *Sicherheitsbereitschaft* ([84]), hvor Kommissionen godkendte kompensationen for mistet fortjeneste i fire driftsår. Selv ved en konservativ beregning af et minimalt tab, som udelukkende burde baseres på faktiske elektricitetsmarkedsdata, ville det være mere hensigtsmæssigt at antage, at de anlæg, der blev lukket i 2021 og 2022, ville have været i drift i hvert fald i 2025 og 2026.

e) Med hensyn til valget af perioden på to uger fra den 21. oktober til den 4. november 2022 skal det først bemærkes, at der er tale om en forholdsvis nylig periode, som næppe kunne have været mere aktuel for r2b energy consultings beregning af 16. december 2022. Det forekommer også plausibelt at anvende gennemsnitsværdier over en periode på to uger for at afveje målet om den størst mulige datakvalitet med forsøget på at anvende en meningsfuld værdi, der ikke er påvirket af tilfældige kortsigtede prisstigninger eller -fald.

f) Kompensationen for tidlig lukning under foranstaltningen og ordningen for udskudt lukning blev fra begyndelsen udformet som to forskellige instrumenter, der kompenserede for forskellige økonomiske ulemper uden overlapning. Den mistede fortjeneste, som Tyskland beregnede for årene 2021-2026, er ikke forbundet med eventuelle begrænsninger af driften af Niederaußem G eller H i årene efter 2029.

g) Selv med den ændrede tidsplan for lukning vil der være yderligere omkostninger til den tidlige udfasning såsom betydelige udgifter til den ændrede mineplanlægning samt en betydelig omstrukturering af personalet. RWE noterede sig imidlertid, at Kommissionen på nuværende tidspunkt ikke finder det nødvendigt at undersøge disse yderligere omkostninger yderligere for at fastslå, om den ændrede RWE-foranstaltning er forenelig med det indre marked, fordi det delvise tab i form af tabt fortjeneste i perioden 2021-2026, som Tyskland har beregnet, er tilstrækkeligt til at sikre, at der ikke er nogen overkompensation.

h) Den reviderede beregning er ikke blot konservativ af de årsager, der er sammenfattet ovenfor i denne betragtning, men også en simpel delvis beregning af tab, da en række andre omkostninger ikke er blevet taget i betragtning, nemlig den mistede fortjeneste for de anlæg, der skal lukkes efter 2026, indtægterne fra varmeleverancer og balancemarkedet samt RWE's betydelige yderligere omkostninger.

([84]) Kommissionens afgørelse af 27. maj 2016 i statsstøttesag SA.42536 — Tyskland — Stilllegung von Braunkohlekraftwerken (EUT C 258 af 15.7.2016, s. 1).

4.3.6.2. LEAG

(179) LEAG fremførte, at Kommissionens beslutningspraksis i forbindelse med lukningen af brunkulskraftværker i Tyskland i 2016 ([85]), den tidlige lukning af Fessenheim-kernekraftværket ([86]) og den tyske udfasning af kernekraft kan anvendes analogt både med hensyn til proportionalitet og hensigtsmæssighed. Selv om foranstaltningen grundlæggende er af en helt anden karakter, kan der ikke desto mindre udledes visse oplysninger vedrørende proportionaliteten af det omhandlede kompensationsbeløb af Kommissionens afgørelse fra 2016, hvor Tyskland påtog sig omkostninger på ca. 1,6 mia. EUR for disse anlæg ([87]). I den foreliggende sag indebærer en fuldstændig udfasning af brunkulsfyret elproduktion desuden ikke blot den tidlige lukning af anlæg, der er større og nyere end anlæggene omfattet af Kommissionens afgørelse fra 2016, men først og fremmest den tidlige lukning af driften af de åbne brud. Kompensationsbeløbene skal derfor også omfatte de betydelige investeringer i de åbne brud og de yderligere omkostninger som følge af de yderligere konsekvenser af den tidlige lukning af de åbne brud ([88]).

(180) I modsætning til den godkendte lukning i 2016, hvor de enkelte anlæg blev midlertidigt lukket fire år før den endelige dekommissionering, skal der i den foreliggende sag tages hensyn til en længere kompensationsperiode indtil den endelige dekommissionering i 2038. Denne lange tidshorisont er berettiget i den foreliggende sag, da det kontrafaktiske scenario er afgørende for beregningen af den mistede fortjeneste, dvs. den fortjeneste, som kraftværkerne ville have opnået på elmarkedet uden den lovbestemte udfasning af brunkul. Denne tilgang er også i overensstemmelse med Kommissionens afgørelse fra 2021 om godkendelse af den franske statsstøtte til EDF til tidlig lukning af Fessenheim-kernekraftværket ([89]), hvor Kommissionen fandt, at beløbet var proportionalt, for så vidt som det kompenserede for de omkostninger og ulemper, som EDF havde pådraget sig og dokumenteret.

(181) Der er endvidere efter LEAG's opfattelse paralleller mellem den foreliggende sag og kompensationen til operatørerne af kernekraftværker for udfasningen af kernekraft. Den 5. marts 2021 aftalte den tyske regering med E.ON, RWE, EnBW og Vattenfall, at operatørerne modtager en økonomisk kompensation på ca. 2,4 mia. EUR for elektricitetsmængder, der ikke kan anvendes, og for investeringer, der er blevet værdiforringet. Til gengæld forpligtede selskaberne sig til at afslutte alle verserende retstvister i forbindelse med den aftalte udfasning af kernekraft samt igangværende administrative procedurer. De blev også enige om et afkald på alle retsmidler. Med henblik herpå vedtog den tyske regering udkastet til 18. ændring af Atomgesetz, som godkendte undertegnelsen af en offentligretlig aftale. Denne gennemfører forbundsforfatningsdomstolens afgørelse af 6. december 2016 om den 13. ændring af Atomgesetz under hensyntagen til afgørelsen af 29. september 2020 om den 16. ændring af Atomgesetz. I denne dom fastslog forfatningsdomstolen, at udfasningen af kernekraft var tilladt, men tildelte samtidig operatørerne af kernekraftværkerne en passende kompensation, som den tyske regering tidligere havde nægtet dem, eller som ikke var blevet ydet i det nødvendige omfang.

(182) LEAG hævdede, at kompensationen til operatørerne af kernekraftværker er betydeligt højere end den kompensation, der ydes i henhold til Kohleausstiegsgesetz og 2021-aftalen til operatører af brunkulskraftværker, når der tages hensyn til EUR/MWh, selv om det dokumenterede og verificerbare tab som følge af den tidlige lukning af brunkulsfyret elproduktion er betydeligt større end for kernekraft. Den specifikke kompensation i udkastet til den 18. AtG-ÄndG ligger på mellem 28,7 EUR/MWh og 33,2 EUR/MWh, […]. Selv ved en direkte sammenligning med kompensationen i henhold til Atomgesetz til operatører af kernekraftværker er den påtænkte kompensation til brunkulsoperatører derfor hverken urimelig eller uberettiget. Tværtimod befinder den sig i den laveste ende af de lovbestemte krav.

([85]) Kommissionens afgørelse af 27. maj 2016 i statsstøttesag SA.42536 — Tyskland — Stilllegung von Braunkohlekraftwerken (EUT C 258 af 15.7.2016, s. 1, betragtning 11).
([86]) Kommissionens afgørelse af 23. marts 2021 i statsstøttesag SA.61116 — Frankrig — Indemnisation d'EDF pour la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim (EUT C 275 af 9.7.2021, s. 1).
([87]) Kommissionens afgørelse af 27. maj 2016 i statsstøttesag SA.42536 — Tyskland — Stilllegung von Braunkohlekraftwerken (EUT C 258 af 15.7.2016, s. 1, betragtning 15).
([88]) Med hensyn til forpligtelsen til at erstatte følgeskader henvises til Papier, i: Maunz/Dürig, GG (fra januar 2018), artikel 14, punkt 631 ff.
([89]) Kommissionen, Daily News, 23. marts 2021, online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/mex_21_1347.

(183) LEAG fremførte endvidere, at godtgørelsen under ordningen for udskudt lukning vedrører en supplerende tjeneste, og at den derfor ikke må forveksles med kompensationen for tidlig lukning.

(184) I sine bemærkninger til den offentlige høring anførte LEAG, at der også skal tages hensyn til andre faktorer og aspekter ved vurderingen af kompensationens proportionalitet, herunder afkaldet på alle retsmidler i 2021-aftalen med henblik på at undgå komplekse og langvarige retssager.

(185) LEAG anførte, at det relevante tidspunkt for sammenligning med det kontrafaktiske scenario er tidspunktet for anmeldelsen af foranstaltningen. Med hensyn til anvendelsen af punkt 432 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi på udfasningen af kul i Tyskland forekommer det på grund af den samlede varighed af en sådan udfasningsproces og volatiliteten på de berørte markeder hensigtsmæssigt, at Kommissionen accepterer de behørigt begrundede antagelser, der blev drøftet og aftalt med støttemodtagerne og forelagt Kommissionen på tidspunktet for Tysklands anmeldelse. I modsat fald ville Kommissionen i sidste ende også på grund af statsstøttesagens varighed gribe ind i den kontraktligt aftalte risikofordeling, idet markedets forventninger altid kan ændre sig i fremtiden, og kompensationen kan så vise sig at være for høj eller for lav. Formålet med en aftale er imidlertid netop at nå frem til en så endelig aftale om risikofordelingen som muligt. En sådan fortolkning er i overensstemmelse med det generelle princip i statsstøttereglerne, hvorefter en foranstaltnings forenelighed skal afgøres på forhånd, inden foranstaltningen gennemføres ([90]).

(186) LEAG er af den opfattelse, at den nødvendige planlægning af en socialt acceptabel udfasning af kul tager flere år. For at undgå økonomiske og sociopolitiske strukturelle forstyrrelser som følge af den politisk bestemte tidlige udfasning af kul for de berørte virksomheder og regioner har Tyskland i Kohleausstiegsgesetz og 2021-aftalen fastsat en gradvis udfasning af tysk sten- og brunkulsfyret elproduktion senest i 2038 efter lange og intensive drøftelser i kulkommissionen med alle berørte parter. For ikke at bringe denne langvarige og komplekse proces i fare må usikkerhed med hensyn til udviklingen på et senere tidspunkt ikke på ny rejse tvivl om de velunderbyggede antagelser og fremskrivninger, der anvendes i processen. I modsat fald ville vurderingen afhænge af uforudsete fremtidige begivenheder, hvilket ville bringe den retssikkerhed og planlægningssikkerhed, der skal opnås i sådanne komplekse processer, i fare. Risikoen for en sådan tilfældig timing er i øjeblikket tydelig, f.eks. i forbindelse med elpriserne på spot- og terminsmarkederne, som er betydeligt højere end de forventede elpriser på anmeldelsestidspunktet. Desuden er de berørte parter blevet enige om at give afkald på enhver klageret. Hvis den relevante vurderingsdato i det kontrafaktiske scenario ændres i forhold til aftalen, ville hele pakken og den deraf følgende retssikkerhed og planlægningssikkerhed blive bragt i fare på grund af svingende elpriser.

(187) Desuden fremførte LEAG, at der ikke er behov for en ajourføringsmekanisme, jf. punkt 433 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi, da undtagelsen i tilfælde af ekstraordinære omstændigheder finder anvendelse. Da retningslinjerne ikke indeholder en definition af sådanne omstændigheder, henvises der i retningslinjerne til retspraksis, ifølge hvilken omstændigheder er ekstraordinære, hvis karakteren og omfanget af den pågældende omstændighed er usædvanlig og uforudsigelig ([91]). LEAG fremfører, at den foreliggende situation er en ekstraordinær omstændighed af følgende grunde:

a) Kohleausstiegsgesetz og 2021-aftalen regulerer udfasningen af brunkul for alle brunkulsanlæg og åbne brud i Tyskland, hvilket har vidtrækkende og delvis uforudsigelige konsekvenser for hele regioner. […].

b) Kompensationen til kraftværksoperatørerne, som er fordelt over 15 årlige rater, har dels til formål at fordele forbundsregeringens budgetbyrde og dels […]. Dette er kun sikret i tilfælde af […], hvilket vil give regionen og virksomhederne mulighed for […].

([90]) Se punkt 78 i Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (C/2016/2946) (EUT C 262 af 19.7.2016, s. 1), hvorefter undersøgelsen af, om en statslig indgriben foregår på markedsvilkår, skal vurderes på et ex ante-grundlag ud fra de oplysninger, der var tilgængelige på det tidspunkt, hvor der blev taget beslutning om indgrebet.

([91]) Domstolens dom af 4. december 2013, Europa-Kommissionen mod Rådet for Den Europæiske Union, C-118/10, ECLI:EU:C:2013:787, præmis 105, og dom af 4. december 2013, Europa-Kommissionen mod Rådet for Den Europæiske Union, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, præmis 114.

c) Under den igangværende udfasning af brunkul […]. Støttemodtagerne skal yde et væsentligt bidrag hertil […].

d) En aftale om kompensation mellem medlemsstater og berørte virksomheder har også til formål at undgå langvarige retssager gennem en mindelig løsning, som der også henvises til i punkt 424 i retningslinjerne. […].

e) Den legitime interesse i at undgå konkurrencefordrejning gennem overkompensation skal afvejes mod de berørte virksomheders legitime interesse […]. Det skal tages i betragtning, at det, der udløser statslig kompensation, typisk ikke er selskabets ønske om at modtage klassisk investeringsstøtte, der fremmer og udvider iværksætteraktiviteter. […].

(188) LEAG's aktionærer (EPH og PPFI) anførte i deres bemærkninger til åbningsafgørelsen, at de fuldt ud tilslutter sig LEAG's synspunkt om, at foranstaltningen udgør forenelig støtte i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, fordi den er proportional og ikke fører til overkompensation af LEAG. I deres bemærkninger til den offentlige høring gav de udtryk for det synspunkt, at foranstaltningen er proportional, da den mistede fortjeneste og de yderligere skader er væsentligt højere end kompensationsbeløbet. Det relevante tidspunkt for sammenligning af det faktiske og kontrafaktiske scenario bør være tidspunktet for Tysklands anmeldelse, da der ved enhver anden tilgang kunne være en risiko for, at der blev sat spørgsmålstegn ved grundlaget for udfasningen af kul og brunkul. Endelig er der ikke behov for en ajourføringsmekanisme (punkt 433 i retningslinjerne), da undtagelsen i tilfælde af ekstraordinære omstændigheder finder anvendelse, da Tysklands udfasning af brunkul utvivlsomt udgør en usædvanlig og uforudsigelig begivenhed.

4.3.6.3. Virksomheder

(189) I deres bemærkninger til den offentlige høring fremførte de otte lokale virksomheder, at foranstaltningen ikke er proportional, da kompensationen er langt støtte end den mistede fortjeneste og de yderligere omkostninger i forbindelse med lukningen af kulfyrede kraftværker, som der kan kompenseres for i henhold til punkt 425 i retningslinjerne. Virksomhederne fremførte også, at det forhold, at der ikke er gennemført en udbudsprocedure, ikke er begrundet, da der ikke er nogen omstændigheder, som kan begrunde en undtagelse fra reglen om en udbudsprocedure. RWE befandt sig navnlig ikke i en særlig situation, som ville have gjort det umuligt at medtage RWE's større brunkulskraftværker samt de mindre brunkulsanlæg i de relevante udbud. Virksomhederne fremførte endvidere, at støtten til RWE ikke opfylder kravene i retningslinjerne, herunder fordi den var baseret på en (forudgående) urealistisk rentabilitetsprognose og ikke blev sammenlignet med et kontrafaktisk scenario. Punkt 55 i retningslinjerne viser klart, at der er behov for en dynamisk foranstaltning, og hverken Kohleausstiegsgesetz eller i 2021-aftalen indeholder bestemmelser om en sådan foranstaltning. Bestemmelserne om væsentlige lovgivningsmæssige ændringer i §§ 20 og 21 i 2021-aftalen er ikke relevante i denne henseende, da de ikke er udformet med henblik på markedsændringer.

(190) I deres bemærkninger af 16. november 2022 fremførte de otte lokale virksomheder, at kompensationen til RWE er blevet fastsat i den ændrede RWE-foranstaltning på en uigennemsigtig måde i form af faste beløb og således uden hensyntagen til potentielle fremtidige ændringer. Virksomhederne satte spørgsmålstegn ved baggrunden for, at det kompensationsbeløb, der skal ydes til RWE, fortsat er det samme på trods af ændringerne i den ændrede RWE-foranstaltning og de dramatiske ændringer i situationen på energimarkedet. Efter deres opfattelse baserede Tyskland sit skøn over RWE's mistede fortjeneste som følge af den tidlige lukning på usikre rentabilitetsprognoser og så bort fra den dynamiske udvikling i el- og CO_2-priserne. Efter deres opfattelse kan det allerede nu forudses, at den fremtidige efterspørgsel efter elektricitet produceret på grundlag af fossile brændsler på den ene side vil falde efter 2030, og at CO_2-omkostningerne på den anden side vil stige betydeligt.

(191) I deres bemærkninger til udvidelsesafgørelsen fremførte de otte lokale virksomheder, at den reviderede beregning og den underliggende begrundelse for kompensationsbeløbet stadig er utilstrækkelig. Den reviderede beregning dokumenterer ikke, at den fordel, som RWE indrømmes, faktisk er begrænset til, hvad der er tilladt i henhold til statsstøttereglerne. I stedet udligner den RWE's strategisk fejlagtige beslutninger og forstærker RWE's markedsstyrke yderligere ved hjælp af statslig finansiering af brændselsomlægningen. De høje elpriser som følge af Ruslands krig mod Ukraine anvendes som begrundelse for støtte, som er blevet lovet på helt andre betingelser og ikke har noget at gøre med RWE's berettigede forventning om fortjeneste, der er beskyttet af ejendomsretten. Den reviderede beregning, som nu halter bagefter udviklingen som følge af energikrisen, er metodologisk utilstrækkelig og baseret på urealistiske rentabilitetsforventninger.

(192) Desuden erstatter beregningen af forventningerne til den selektive fortjeneste for de enkelte kraftværker i en passende referenceperiode ikke i sig selv det krævede samlede overblik over kraftværksflådens situation. Derudover legitimerer beregningen ikke den fulde virkning af fordelen, da der ikke tages hensyn til statsstøtten til opførelsen af brintklare gasfyrede kraftværker på de lukkede brunkulsanlægs mineområder, hvilket er yderst relevant for investorer på kapitalmarkederne og for RWE's finansieringsvilkår. Som følge heraf skal tildelingen af en kompensation på 2,6 mia. EUR til RWE samt den potentielle støtte til overgangen til brintklare gasfyrede kraftværker også forbydes efter indgåelsen af tillægsaftalen.

(193) I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen fremførte GPE, at det ud fra oplysningerne i afgørelsen, ikke stod klart, hvorfor der ikke skal ydes kompensation for mistet fortjeneste efter 2026. Der er ikke givet nogen forklaring på årsagen til at anvende denne dato og indvirkningen på kompensationsbeløbet. I den tyske lov om indførelse af en elprisbremse ([92]) er der også fastsat et prisloft for operatører af visse brunkulskraftværker, som er 20 EUR/MWh højere end for andre brunkulskraftværker. Kombinationen af dette højere prisloft og den allerede fastsatte kompensation kan føre til uforholdsmæssigt store betalinger og overkompensation. Desuden fremlagde GPE en undersøgelse fra det tyske institut Forum Ökologische Soziale Marktwirtschaft, hvori det hævdes, at der ud over kompensationen for tidlig lukning ydes tilskud til brunkulsudvinding og brunkulsfyret elproduktion i Tyskland gennem en række foranstaltninger, f.eks. forskningsfinansiering, fritagelse for udvindingsafgiften, fritagelse for vandindvindingsafgifter og energiafgiftslempelser.

(194) GPE fremførte endvidere, at der er behov for en ajourføringsmekanisme, jf. punkt 433 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi. For det første er beregningerne blevet revideret inden for en periode på mindre end to år, hvilket viser, hvor skrøbelige og følsomme disse typer skøn er, og risikoen for, at støtten ikke vil være proportional og vil føre til overkompensation, er derfor betydelig. For det andet bør der, eftersom Kommissionen har accepteret, at der ikke finder nogen udbudsprocedure sted, foretages en detaljeret og grundig analyse, som ikke blot bør baseres på, hvad der ifølge betragtning 102 til udvidelsesafgørelsen »forekommer rimeligt«. Kompensationen dækker en lang periode, og der ydes betydelige støttebeløb i regelmæssige og forudfastsatte rater. Disse elementer berettiger ikke i sig selv, at der indføres en ajourføringsmekanisme.

(195) GPE fremførte også, at Kommissionen tilsyneladende ikke har undersøgt virkningerne af en eventuel overførsel af visse anlæg til ordningen for udskudt lukning. GPE fremførte endvidere, at selv om det udtrykkeligt nævnes, at en sådan overførsel ikke er en del af den foreliggende sag, kan den ikke desto mindre i væsentlig grad indvirke på størrelsen af den kompensation, RWE kan tildeles. GPE forklarede imidlertid ikke, hvad denne indvirkning ville være, eller hvordan den ville opstå. Endelig forklarer Kommissionen i betragtning 34 i udvidelsesafgørelsen, at den tyske regering kan beslutte at overføre tre anlæg (Niederaußem K, Neurath F og Neurath G) til en reserve indtil udgangen af 2033. Hvis regeringen træffer en sådan beslutning, vil den endelige dekommissionering først ske i 2033 og ikke i 2030, hvilket har en indvirkning på den mistede fortjeneste.

(196) I deres bemærkninger til åbningsafgørelsen fremførte de to lokale virksomheder, at kompensationen ikke er proportional i betragtning af følgende:

a) Den mistede fortjeneste udgør ikke omkostninger som følge af en tidlig udfasning af kul. For det første er der tvivl om, hvorvidt driften af brunkulsanlæggene overhovedet ville være rentabel i fremtiden, navnlig som følge af stigende kulstofpriser. For det andet er der tvivl om, hvorvidt den tidlige udfasning af kul overhovedet medfører yderligere omkostninger ved minedrift i åbne brud. Det skyldes, at der altid er risiko for, at de åbne brud ikke længere vil blive drevet, da tilladelser til drift af åbne brud generelt kun gives for to til tre år. For det tredje er det uklart, om der ved beregningen af kompensationen også blev taget hensyn til de unødvendige investeringer og vedligeholdelsesomkostninger, som operatørerne undgik som følge af udfasningen af kul.

([92]) Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse (Strompreisbremsegesetz — StromPBG), online: https://www.gesetze-im-internet.de/strompbg/BJNR251210022.html.

b) Kompensationsbeløbet blev ikke fastsat korrekt, da der blev anvendt ukorrekte kompensationsperioder ved beregningen af kompensationen, og der blev anvendt faste og forældede værdier for CO_2-kvoter og faste omkostninger. Staten burde have undersøgt de specifikke markedsforhold nærmere.

c) Der blev anvendt en ukorrekt maksimal støtteintensitet. Støtte til virksomheder, der forbedrer miljøbeskyttelsen ud over, hvad der kræves i henhold til EU-standarder, kan dække mellem 40 % og 50 % af de støtteberettigede omkostninger, jf. bilag 1 til Kommissionens retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 ([93]). Dette betyder, at selv om kompensation for den mistede fortjeneste og yderligere omkostninger blev anset for at være tilladt, kunne der kun ydes tilskud til ca. halvdelen af de afholdte omkostninger.

(197) De to lokale virksomheder fremførte endvidere, at den omstændighed, at kompensationen blev fastsat uden en gennemsigtig procedure for rentabilitetsberegninger og markedsforventninger, er i strid med principperne for statsstøtte. Kompensationen er aftalt individuelt mellem staten og støttemodtageren og ikke gennem en gennemsigtig udbudsmekanisme. For brunkul kan der ikke gennemføres en udbudsprocedure med deltagelse af blot to operatører af brunkulskraftværker med tilknyttede åbne brud, navnlig for så vidt angår kompensationen for forventet fortjeneste ved minedrift i åbne brud. Rentabilitetsberegningerne kan dog i det mindste foretages for støttemodtagerens kraftværker — f.eks. på grundlag af deres specifikke idriftsættelsesdato, brugstimer, effektivitet, tidligere afskrivninger osv. — som kan måles i forhold til andre kulfyrede kraftværker og sammenlignes med dem. På trods af de grundlæggende forskelle i kraftværkernes karakteristika og omkostningsstrukturer var det desuden muligt at medtage små brunkulsanlæg i udbuddene om dekommissionering af stenkulfyrede kraftværker i overensstemmelse med § 43 i Kohleausstiegsgesetz.

4.3.6.4. Sammenslutninger/NGO'er

(198) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen fremførte DEBRIV, at en passende kompensation ikke blot skal omfatte den mistede fortjeneste, men også de betydelige yderligere omkostninger i hele værdikæden for minedrift i åbne brud, transport til kraftværket, kraftværkets omkostninger og de dermed forbundne omstillingsomkostninger, for så vidt som disse skyldes den tidlige lovbestemte lukning. Desuden skal der tages hensyn til de yderligere udgifter til social sikring, som foranstaltningen medfører, ved vurderingen af, om kompensationen er proportional. DEBRIV bemærker også, at kompensationen ikke fuldt ud vil dække de ulemper og skader, som operatørerne har identificeret.

(199) I sine bemærkninger til den offentlige høring fremførte DEBRIV, at foranstaltningen er proportional i henhold til afsnit 4.12.1.5 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi. Det er berettiget, at der ikke er nogen udbudsprocedure, da der kun er to hovedaktører (RWE og LEAG) på markedet, og udvindingen og energiproduktionen fra brunkul er tæt forbundet med hinanden. For så vidt angår de yderligere omkostninger og økonomiske ulemper, som foranstaltningen medfører, skal der ud over de deraf følgende omkostninger ved brunkulsminer i åbne brud (herunder yderligere omkostninger til retableringsforanstaltninger og dermed forbundne renter og finansieringstab) også tages hensyn til alle operatørernes (tidlige) tab som følge af den tidlige udfasning af brunkul, som staten har påbudt, yderligere omkostninger til omlægning og omstilling og økonomiske ulemper (i tilknytning til aktier). Desuden bør der også tages hensyn til afkaldet på retsmidler i henhold til Kohleausstiegsgesetz.

(200) DEBRIV er af den opfattelse, at en ajourføringsmekanisme i henhold til punkt 433 i retningslinjerne ikke er berettiget i den foreliggende sag, da Tysklands udfasning af brunkul har et ekstraordinært og uforudsigeligt omfang, og omstændighederne er således ekstraordinære. For det første regulerer Kohleausstiegsgesetz og 2021-aftalen ikke kun bestemte individuelle anlæg, men også udfasningen af brunkul for alle brunkulsanlæg og åbne brud i Tyskland med vidtrækkende og undertiden uforudsigelige konsekvenser for hele regioner. En så omfattende indsats kræver samfundskonsensus, hvilket er opnået med oprettelsen af kulkommissionen og behandlingen af dens forslag. Uden en sådan konsensus — herunder kompensation — ville det ikke være muligt at gennemføre en udfasning af kul, der dækker al tysk brunkulsfyret elproduktion. Den generelle samfundskonsensus vil blive bragt i fare, hvis der indføres en ajourføringsmekanisme. For det andet er der ingen risiko for overkompensation, som en ajourføringsmekanisme har til formål at undgå, da de omkostninger eller tab, der er forårsaget af udfasningen af brunkul, er højere end det aftalte kompensationsbeløb.

([93]) EUT C 200 af 28.6.2014, s. 1.

(201) Endelig gjorde DEBRIV gældende, at den legitime interesse i at undgå konkurrencefordrejning gennem overkompensation skal afvejes mod de berørte virksomheders legitime interesse i planlægnings- og investeringssikkerhed. Det skal bemærkes, at det ikke er brunkulsselskabernes ønske om at modtage investeringsstøtte, der udløser kompensation fra staten i den foreliggende sag. Hovedmålet er derimod at kompensere for statens indgriben i selskabers beskyttede retsstilling og at bringe den tidligere lovlige brunkulsrelaterede forretningsaktivitet til ophør. Det ville derfor være urimeligt ensidigt at underkaste de berørte brunkulsselskaber en ajourføringsmekanisme. Det står således klart, at der på grund af de foreliggende ekstraordinære omstændigheder ikke skal indføres en ajourføringsmekanisme i forbindelse med den igangværende procedure for udfasning af brunkul i Tyskland.

(202) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen anførte Greenpeace, at foranstaltningen ikke er proportional, da de parametre, som de tyske myndigheder anvender til at beregne kompensationen, er urealistiske og uklare. De tre vigtigste antagelser, der fører til en systematisk overvurdering af kompensationen, er navnlig problematiske. For det første er antagelserne om el- og CO_2-priserne vilkårlige, da brunkulskraftværkernes rentabilitet er faldet støt over tid. For det andet kan lukning af kraftværker eller lukning af minedrift i åbne brud nedbringe de faste omkostninger, men dette tages ikke i betragtning. Dekommissioneringen vil nedbringe næsten alle anlæggenes faste omkostninger og ca. 20 % af minernes faste omkostninger. Dette ville i sig selv resultere i mere end en halvering af kompensationen. For det tredje er der indført en kompensationsperiode for tidlig lukning, men Tysklands beregning er baseret på en uforholdsmæssig lang periode, da Tyskland forventer kompensation i fire eller fem år afhængigt af datoen for anlæggets lukning, men ikke begrunder denne antagelse. På grundlag af Öko-Instituttets undersøgelse bør kompensationen begrænses til tre år ([94]). Disse tre antagelser ville hver især reducere kompensationsbeløbet drastisk, og samlet set reducerer de kompensationen fra 4,4 mia. EUR til maksimalt 154 mio. EUR for RWE og 189 mio. EUR for LEAG.

(203) Greenpeace tilføjede i sine bemærkninger til den offentlige høring, at der ikke er nogen klar adskillelse mellem kompensation for drift af kraftværker og mineaktiviteter, hvilket er i strid med statsstøttereglerne. Gennemsigtigheden af EU's statsstøtte omfatter ikke blot angivelsen af det samlede udbetalte kompensationsbeløb, men også offentliggørelsen af og redegørelsen for de antagelser, der ligger til grund for fastsættelsen af kompensationsbeløbet. Den ydede støtte må under ingen omstændigheder kompensere for en uøkonomisk adfærd på et senere tidspunkt som følge af en forventet yderligere stigning i CO_2-priserne. Desuden må målene for handel med emissioner ikke undermineres. Der har endvidere ikke været gennemført en udbudsprocedure, hvilket er i strid med principperne i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi. I forbindelse med vurderingen fra sag til sag i henhold til punkt 432 i retningslinjerne viser proportionalitetsvurderingen af foranstaltningen (se betragtning (199) og (204)), at foranstaltningen under alle omstændigheder er for vidtgående.

(204) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen fremførte ClientEarth, at foranstaltningen ikke er proportional. Det er uklart, om kompensationen er resultatet af forhandlinger eller en formel. ClientEarth har i lighed med Greenpeace (jf. betragtning (203)) gjort gældende, at visse parametre er problematiske, da el- og CO_2-priserne blev valgt vilkårligt, og det blev antaget, at de faste omkostninger ikke ville blive nedbragt i forbindelse med den tidlige lukning, og at brunkulsoperatørerne kompenseres for en periode på 4-5 år efter anlæggenes lukning, hvilket er for lang tid. Öko-Institut anbefaler f.eks. en periode på højst tre år ([95]). ClientEarth påpegede også, at der i beregningen også bør tages hensyn til i) ordningen for udskudt lukning og ii) det forhold, at alle kulanlæg, der er nævnt i bilag 2 til Kohleausstiegsgesetz, som lukker inden 2025, ikke vil have de potentielle investeringsomkostninger, der er forbundet med at tage de nødvendige skridt til at overholde lavere emissionsgrænseværdier, dvs. at de ikke skal foretage de obligatoriske investeringer for at sikre, at emissionerne begrænses til det lovbestemte niveau. Efter ClientEarths opfattelse bør kompensationen omfatte variable parametre for at fjerne risikoen for overkompensation. Da lukningsdatoerne ligger langt ude i fremtiden (indtil 2038), og da kompensationen efter planen skal betales i 15 årlige rater til hver operatør, kan og bør raterne og det samlede støttebeløb justeres i forhold til anlæggenes faktiske forventede mistede fortjeneste, der ajourføres i takt med udviklingen af markedsforholdene med et beløbsloft. ClientEarth kritiserede, at der ikke var indført en ajourføringsmekanisme.

([94]) Öko-Institut, Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments, 29. juni 2020, s. 30, findes her: https://www.oeko.de/publikationen/p-details/assessment-of-the-planned-compensation-payments-for-decommissioning-german-lignite-power-plants-in-the-context-of-current-developments.

([95]) https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Einordnung-der-geplanten-Entschaedigungszahlungen-fuer-deutsche-Braunkohlekraftwerke.pdf.

(205) ClientEarth fremførte, at der ikke er nogen forsyningssikkerhedsproblemer i Tyskland, som Tyskland hævder for at begrunde både den lange tidshorisont for lukningen og indførelsen af ordningen for udskudt lukning. Der er overkapacitet på det tyske energimarked, og der er indført en række forsyningssikkerhedsforanstaltninger i Tyskland for at forebygge enhver risiko. Selv om der var dokumentation for et forsyningssikkerhedsproblem og for behovet for at vedtage passende foranstaltninger, bør dette ske i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/943 ([96]) om det indre marked for elektricitet. En kunstig forhaling eller udsættelse af lukningen af nogle af LEAG's og RWE's anlæg ud over deres naturlige lukningsdato (i et business as usual-scenario drevet af markedskræfterne) for at sikre, at de bidrager til forsyningssikkerheden, synes at være en omgåelse af de relevante regler.

(206) Endelig fremførte ClientEarth, at der kunne være potentielle kumuleringsproblemer i forbindelse med foranstaltningen. For det første var der i 2016 i forbindelse med *Sicherheitsbereitschaft* ingen overgangsydelse (*Anpassungsgeld* ([97])). Denne overgangsydelse betales i dag direkte til arbejdstagere over 58 år, når de mister deres arbejde på grund af udfasningen af kul. I forbindelse med *Sicherheitsbereitschaft* blev de faste personaleomkostninger ikke fratrukket indtægterne på elektricitetsmarkedet, da de ikke blev betragtet som kortsigtede marginalomkostninger. Virksomhederne modtog også støtte til dækning af omkostningerne til personalejusteringer gennem betalingerne i *Sicherheitsbereitschaft*. Da omkostningerne til personalejusteringer nu betales via en overgangsydelse (Anpassungsgeld), bør de imidlertid ikke medtages i kompensationen til operatørerne i forbindelse med lukning. De tegner sig for ca. 29 % af operatørernes omkostninger ([98]). For det andet skal der i henhold til § 50 i Kohleausstiegsgesetz være en ordning for udskudt lukning (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*), som er baseret på modellen for *Sicherheitsbereitschaft* i henhold til § 13g i *Energiewirtschaftsgesetz* (lov om energiforsyning (EnWG)) ([99]). For så vidt angår ordningen for udskudt lukning godtgøres indtægterne på elmarkedet under hele denne ordnings varighed. Denne kompensation skal betales ud over kompensationen for tidlig udfasning, og den udgør dobbelt kompensation, fordi de samme bidragsmargener allerede blev godtgjort som led i beregningen af de 4,35 mia. EUR. Operatørerne bør derfor ikke kompenseres under ordningen for udskudt lukning ud over lukningsordningen. I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen fremførte ClientEarth endvidere, at Kommissionen ikke har undersøgt potentielle kumuleringsproblemer i forbindelse med andre støtteforanstaltninger såsom kapacitetsmekanismer osv.

(207) I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen gentog ClientEarth, at det ville være nødvendigt at indføre en ajourføringsmekanisme, navnlig da beregningerne allerede er blevet revideret én gang og i lyset af de globale ændringer på elmarkedet. En ordning, der gør det muligt at justere kompensationen på grundlag af de faktiske mistede fortjenester og lukningsomkostninger, vil gøre det muligt at undgå risikoen for overkompensation. ClientEarth rejste en række spørgsmål af samme karakter som de spørgsmål, GPE havde rejst i forbindelse med udvidelsesafgørelsen (se betragtning (194)-(196)), og påpegede endvidere, at der bør tages hensyn til alle andre relevante energiforanstaltninger for at undgå overkompensation, herunder energiprisloftet og det forhold, at visse af RWE's kulanlæg i øjeblikket drager fordel af *Ersatzkraftwerkebereithaltungsgesetz* (lov om vedligeholdelse af backupkraftværker). ClientEarth fremførte, at det er umuligt at afgøre, om der vil blive indført en tilbagebetalingsmekanisme for at undgå overkompensation. ClientEarth henviste ligeledes til afgørelse SA.54537 ([100]) og den generelle tilgang, som Kommissionen fulgte med hensyn til proportionaliteten i denne afgørelse. Endelig satte ClientEarth spørgsmålstegn ved, hvorfor dekommissioneringen af to anlæg (Neurath D og E) er blevet udsat i to år, og anførte, at Kommissionens analyse heraf ikke har været tilstrækkelig, og at der ikke tages hensyn til, hvilken indvirkning det kunne have på kompensationsberegningen.

([96]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/943 af 5. juni 2019 om det indre marked for elektricitet (EUT L 158 af 14.6.2019, s. 54).

([97]) Se § 57 i Kohleausstiegsgesetz.

([98]) Öko-Institut (2017): Die deutsche Braunkohlenwirtschaft. Historische Entwicklungen, Ressourcen, Technik, wirtschaftliche Strukturen und Umweltauswirkungen. Studie im Auftrag von Agora Energiewende und der European Climate Foundation. https://www.agora-energiewende.de/projekte/die-deutsche-braunkohlenwirtschaft/, tabel 8-3, s. 112.

([99]) Kompensationsformlen i bilaget til EnWG svarer stort set til kompensationsformlen i bilag 2 til KVBG.

([100]) Kommissionens afgørelse af 12. maj 2020 i statsstøttesag SA.54537 (2020/NN) — Nederlandene — Prohibition of coal for the production of electricity in the Netherlands (EUT C 220 af 3.7.2020, s. 1). I nævnte afgørelse foretog Kommissionen en vurdering direkte i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Kompensationen var baseret på den mistede fortjeneste, og tallet var baseret på forhandlinger mellem støttemodtageren og ministeriet bistået af uafhængige eksperter. Kommissionen undersøgte de antagelser, der lå til grund for beregningen, og fandt dem rimelige.

(208) I sine bemærkninger efter den offentlige høring hævdede EEB, at der burde have været anvendt alternative og mere realistiske antagelser i det kontrafaktiske scenario og navnlig en mere troværdig CO_2-pris. Desuden gentager EEB Greenpeaces bekymring over, at de tre vigtigste antagelser førte til en systematisk overvurdering af kompensationen (se betragtning (204) ovenfor).

(209) HEAL fremførte i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, at beregningen af kompensationen ikke blev foretaget på en gennemsigtig og ansvarlig måde, og at civilsamfundet ikke var involveret. HEAL var ligeledes af den opfattelse, at de eksternaliserede sundhedsomkostninger ved kulkraft ikke er blevet medtaget i beregningen af den mistede fortjeneste eller omkostningerne til retablering af mineområdet. De forventede sundhedsomkostninger som følge af forurening burde have været fratrukket den mistede fortjeneste i den valgte tidsramme, og de eksternaliserede omkostninger burde derfor have været internaliseret for at opnå en realistisk prisfastsættelse.

(210) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen bemærkede CAN, at der er et problem vedrørende gennemsigtighed i kompensationsbeløbene. Kompensationsbeløbene består af den mistede fortjeneste, retableringsomkostninger og afkaldet vedrørende retstvister, men det er uklart, hvilket beløb der betales for hvilken post, og om beløbet er beregnet på grundlag af en formel. CAN er af den opfattelse, at beløbene ikke står i et rimeligt forhold til retableringsomkostningerne, navnlig for LEAG ([101]).

4.3.6.5. Tyske delstater

(211) Sachsen fremførte, at der ved vurderingen af kompensationens proportionalitet skal tages hensyn til alle de økonomiske ulemper for virksomhederne, som er direkte forbundet med reduktionen af CO_2-emissionerne fra brunkulsfyret elproduktion berørt af udfasningen af brunkul, navnlig omkostningerne ved en socialt acceptabel personalejustering.

(212) Nordrhein-Westfalen anførte, at Nordrhein-Westfalen i sin grundlæggende afgørelse af 23. marts 2021 om bestemmelserne i Kohleausstiegsgesetz om delstatens fysiske planlægning understregede betydningen af Kohleausstiegsgesetzs bestemmelser om fysisk planlægning i delstaten. Alle åbne brud skal opfylde kravene til korrekt retablering i henhold til forbundsloven om minedrift. Der er ingen tvivl om lovligheden af den kompensation, der er kontraktligt aftalt mellem forbundsregeringen og RWE, og som den tyske Forbundsdag har godkendt som lovgiver som kompensation for de yderligere omkostninger, selskabet skal afholde som følge af den lovbestemte udfasning af brunkul senest i 2038 eller 2035. En passende kompensation til RWE er afgørende for delstaten Nordrhein-Westfalens almene interesser, da den er en forudsætning for en god og fremadskuende udvikling i Rheinisches Revier. Det er vigtigt, at selskabet er i stand til at opfylde sine lovbestemte forpligtelser til at genoprette skaderne i området.

4.3.7. *Undgåelse af uforholdsmæssigt negative virkninger for konkurrencen og samhandelen*

4.3.7.1. RWE

(213) RWE fremførte i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, at de økonomiske ulemper for RWE er større end den tildelte kompensation, og at kompensationen derfor ikke fordrejer konkurrencen, men omvendt i det mindste i et vist omfang fører til en konkurrencefordrejning til ugunst for RWE som følge af udfasningen af brunkul.

([101]) https://www.bet-energie.de/fileadmin/redaktion/PDF/Studien_und_Gutachten/Gutachten_Folgekosten/Gutachten_Folgekosten_Braunkohleausstieg_Abschlussbericht.pdf.

(214) I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen gentog RWE, at de positive virkninger af den ændrede RWE-foranstaltning i vid udstrækning opvejer de potentielle negative virkninger. Den ændrede RWE-foranstaltning vil føre til en sikker CO_2-reduktion og fremme omstillingen af energisektoren ved at skabe sikre investeringsbetingelser for nye, klimavenlige teknologier. Det er netop den aftalemæssige garanti for exitstrategien, der skaber investeringssikkerhed for alle markedsdeltagere, da der i forbindelse med reduktionen af brunkulskraftværkets kapacitet ikke skal afsættes flere år til retssager, hvilket kunne forventes, hvis Tyskland havde indført et påbud om lukning udelukkende ved brug af lovgivningsmæssige midler. Fremrykningen af udfasningen til 2030 øger disse virkninger af den ændrede RWE-foranstaltning yderligere. Disse positive virkninger opvejes ikke af negative virkninger for konkurrencen, der kan opstå som følge af betalingen af kompensation. Kompensationen beregnes således, at den kun dækker en del af RWE's tab som følge af den tidlige udfasning af brunkul, og for RWE er den tidlige udfasning af brunkul således fortsat økonomisk tabsgivende. Desuden styrker udfasningen allerede alle konkurrenterne, da forsyningsknapheden som følge af lukningerne påvirker priserne.

4.3.7.2. LEAG

(215) I sine bemærkninger til den offentlige høring fremførte LEAG, at selv hvis Kommissionen antog, at foranstaltningen fordrejede konkurrencen på grund af dette kriteriums brede anvendelsesområde, da operatørerne på markedet ville konkurrere med andre operatører, som f.eks. anført i betragtning 110-113 i åbningsafgørelsen, ville foranstaltningen under alle omstændigheder ikke have nogen mærkbar negativ virkning. Som følge af lukningen af brunkulskraftværkerne ville operatørens markedsposition endog blive svækket.

(216) Desuden ville eventuelle fordele for LEAG i en hypotetisk situation klart være sekundære i betragtning af foranstaltningens overvældende positive virkninger, navnlig med hensyn til reduktionen af CO_2-emissioner. Udfasningen af brunkulsfyret elproduktion vil lette udviklingen af yderligere elproduktionskapacitet baseret på andre teknologier, navnlig vedvarende energi. Desuden vil foranstaltningen have en positiv indvirkning på miljøet og skabe forudsigelighed med hensyn til den tidligere lukning af brunkulsfyrede kraftværker. Foranstaltningen ændrer derfor ikke samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, og de positive virkninger af foranstaltningen vil derfor under alle omstændigheder opveje potentielle negative virkninger for konkurrencen og samhandelen.

4.3.7.3. Virksomheder

(217) GPE nævner i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen en analyse foretaget af en tredjepart vedrørende foranstaltningens påståede konkurrencefordrejende virkninger. Den første påståede risiko for konkurrencefordrejende virkninger er, at RWE og LEAG vil være i stand til at trænge ind på eller styrke deres stilling på tilgrænsende markeder til skade for deres konkurrenter, navnlig hvis de investerer i kapitalintensive VE-kraftværker. Den anden bekymring er, at kompensationen forårsager en forsinkelse i udfasningen af brunkul, som vil være markedsdrevet og indtræffe meget tidligere. I bemærkningerne til den offentlige høring tilføjede GPE, at Kommissionen burde have vurderet, om foranstaltningen havde potentielle negative virkninger for konkurrencen, og at analysen af virkningen af betalingen af kompensation ikke blot burde have været foretaget på markedet for elproduktion fra kulfyrede kraftværker, men også på tilgrænsende markeder såsom markedet for elektricitet produceret fra vedvarende energikilder.

(218) Endelig anførte GPE i sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen, at de regelmæssige forudfastsatte kompensationsrater vil forstærke RWE's markedsstyrke direkte og blive anvendt på en fordrejende måde på markederne for grøn elektricitet. GPE bemærker, at markedsaktørerne normalt skal overvinde to store hindringer, når de investerer i vedvarende energi, idet de skal i) finde egnede områder til projekterne og ii) finansiere anlæggene. RWE (og LEAG) har allerede den fordel, at de har lettere adgang til områder for nye vind- og solcelleanlæg, f.eks. ved at anvende arealer, der tidligere var udpeget til brunkulsudvinding. Desuden giver de årlige rater RWE (og LEAG) finansiel likviditet til at investere.

(219) De otte lokale virksomheder anførte i deres bemærkninger til åbningsafgørelsen, at tildelingen af støtte til brunkulsoperatører er i strid med de grundlæggende principper i EU's konkurrencelovgivning, da disse virksomheder konkurrerer direkte med RWE på det kortfristede engrosmarked for elektricitet. Betalingen af en ikke-konkurrencemæssigt fastsat, fast takst og en overvurderet eksklusiv dekommissioneringspræmie er i strid med artikel 106 sammenholdt med artikel 102 i TEUF af følgende årsager: i) den konsoliderer RWE's position som markedsdominerende elproducent ved hjælp af finansielle midler i en situation, hvor markedet under alle omstændigheder indsnævres til fordel for RWE, ii) den skaber strukturelt ulige konkurrencevilkår på markedet, den øger muligheden for, at RWE kan udnytte sine kraftværkers strategiske potentiale på det primære salgsmarked sammenlignet med andre konkurrenter og udvide sin førerposition på markedet for vedvarende energi, og iii) der er derfor en øget risiko for, at konkurrenterne vil blive fortrængt. Disse virksomheder fremførte, at en situation, hvor en medlemsstat skaber ulige konkurrencevilkår, der kan tilskynde til overførsler og misbrug af markedsstyrke, anses for at være en overtrædelse af konkurrencereglerne i primær ret i henhold til Kommissionens og EF-Domstolens praksis ([102]).

(220) I deres indlæg af 16. november 2022 fremførte de otte lokale virksomheder, at den ændrede RWE-foranstaltning støtter RWE's dominerende stilling og grønne omstilling på en fordrejende måde. De anfører, at formålet med den ændrede RWE-foranstaltning er at bevare RWE's markedsstyrke på det nye marked for grøn elektricitet, og at RWE's brændselsomlægning støttes af den tyske stat, mens andre producenter skal konkurrere om en sådan omlægning. De henviser navnlig til RWE's planer om at opføre brintklare gasfyrede kraftværker med en kapacitet på ca. 3 GW på de brunkulsanlæg, der skal lukkes i 2030, og et påstået tilsagn fra den tyske stat om at støtte opførelsen af sådanne anlæg, selv i tilfælde af udbud.

(221) De argumenter, der er sammenfattet i betragtning (220), blev også fremført af de to lokale virksomheder i deres bemærkninger til åbningsafgørelsen. I deres bemærkninger til den offentlige høring tilføjede de, at foranstaltningen vil skade mindre VE-elproducenter og øge elpriserne kunstigt. Endelig fandt virksomhederne, at de positive virkninger af kompensationen ikke kan opvejes af de negative virkninger på grund af virkningerne for konkurrencen og den påståede overkompensation (se bemærkningerne i afsnit 4.3.6 ovenfor).

4.3.7.4. Sammenslutninger/NGO'er

(222) DEBRIV fremførte i sine bemærkninger til den offentlige høring, at der ikke er tegn på fordrejning af konkurrencen og samhandelen som følge af kompensationen. For det første giver foranstaltningen kvantificerbare miljøfordele, da den gradvise lukning af disse anlæg i den relevante periode vil reducere CO_2-emissionerne. For det andet er den kompensation, der betales til brunkulsselskaberne, blot kompensation for den mistede fortjeneste og for yderligere skader og økonomiske ulemper, og den giver således ikke virksomhederne en konkurrencemæssig fordel.

(223) Greenpeace fremførte i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, at det uforholdsmæssigt store støttebeløb som anført i betragtning (199) vil føre til omfattende markedsfordrejninger.

(224) ClientEarth fremførte i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, at foranstaltningen fordrejer konkurrencen, og at der ikke er nogen betydelige miljøfordele, der kan skabe balance mellem konkurrencefordrejninger. Ifølge ClientEarth kan operatørerne krydssubsidiere deres andre aktiviteter, navnlig energiproduktion fra renere energikilder. Desuden stiller forsinkelsen af lukningen af anlæg som følge af tidsplanen i Kohleausstiegsgesetz også i sagens natur renere energikilder ringere i konkurrencen, idet de får vanskeligere ved at komme ind på markedet eller kommer langsommere ind på markedet, end hvis brunkulsværkerne var blevet lukket på normale forretningsbetingelser og selv skulle betale alle lukningsomkostningerne.

([102]) F.eks. blev en statslig foranstaltning, der påvirkede det græske energimarked, hvorved den dominerende græske operatør af (brunkuls) kraftværker, Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI), fik tildelt eksklusive udvindingsrettigheder og dermed fordele i forhold til andre producenter, betragtet som en klar overtrædelse af artikel 106 sammenholdt med artikel 102 i TEUF (eller tidligere bestemmelser). Se Domstolens dom af 17. juli 2014, sag C-553/12 P, Europa-Kommissionen mod Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI), som bekræfter Europa-Kommissionens beslutning af 5. februar 2008, K(2008) 824 endelig.

(225) Desuden henviste ClientEarth til den tyske forfatningsdomstols såkaldte »klimaafgørelse« af 24. marts 2021 ([103]), som rejser tvivl om, hvorvidt Tysklands mål om at reducere drivhusgasemissionerne reelt forfølges med foranstaltningen. I henhold til § 2, stk. 1, i Kohleausstiegsgesetz er hovedformålet med udfasningen af kul at reducere drivhusgasemissionerne i Tyskland. Forfatningsdomstolen fastslog imidlertid, at Tyskland med sine nuværende foranstaltninger, herunder Kohleausstiegsgesetz, ikke opfylder sin forpligtelse til at reducere emissionerne og træffe effektive foranstaltninger til at forebygge klimaændringer. Det kan derfor anføres, at de negative virkninger opvejer de positive virkninger, da foranstaltningen ikke bidrager til at nå Tysklands nødvendige klimamål. Som reaktion på denne afgørelse foreslog den tyske regering et nationalt reduktionsmål på 65 % i 2030, hvilket indebærer, at kul skal udfases senest i 2030 i stedet for i 2038.

(226) ClientEarth fremførte, at der burde indføres yderligere foranstaltninger for at undgå konkurrencefordrejninger, og henviste som et eksempel til British Energy plc-omstruktureringssagen ([104]). De nødvendige foranstaltninger bør omfatte et forbud mod krydssubsidiering af selskabernes forskellige forretningsaktiviteter (brunkulsproduktion, ikke-brunkulsproduktion, salg til engrosmarkedet, direkte levering til virksomheder osv.) for at undgå misbrug af lukningsstøtten til udvikling af nye aktiviteter.

(227) ClientEarth påpegede endvidere i sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen, at denne afgørelse bekræfter bekymringerne vedrørende konkurrencefordrejning, da RWE selv anførte, at RWE ville investere massivt i energiomstillingen, nemlig mere end 50 mia. EUR brutto på verdensplan i udvidelsen af sine grønne kerneaktiviteter, hvoraf 15 mia. EUR er øremærket Tyskland (se betragtning 22 i udvidelsesafgørelsen). Hvis kompensationen rent faktisk anvendes til etablering af produktion af vedvarende energi, har Kommissionen udstedt særlige regler for tildeling af støtte til disse aktiviteter, og der skal foretages en vurdering i overensstemmelse med sådanne regler. En sådan vurdering er ikke en del af udvidelsesafgørelsen.

(228) EEB bemærkede efter den offentlige høring, at tildeling af så store offentlige midler til kun to aktører i høj grad ville fordreje det indre marked og påvirke konkurrencen og samhandelen på nationalt plan og — i betragtning af RWE's og LEAG's størrelse — på EU-plan. EEB var af den opfattelse, at RWE og LEAG vil få hjælp til at bevare deres markedsstyrke, og at konkurrenter, der har truffet strategiske beslutninger om renere energiproduktion, vil blive skubbet ud af markedet.

5. **BEMÆRKNINGER FRA TYSKLAND**

(229) Efter åbningsafgørelsen og udvidelsesafgørelsen fremsatte de tyske myndigheder bemærkninger, som er sammenfattet nedenfor i dette afsnit.

5.1. **Forekomst af støtte**

(230) Efter indledningsafgørelsen anførte de tyske myndigheder i deres bemærkninger af 1. april 2021, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger støtte, kan stå åbent, da foranstaltningen under alle omstændigheder er proportional. Tyskland har derfor ikke foretaget en vurdering af, om RWE og LEAG indrømmes en fordel.

(231) Den 6. september 2021 afviste de tyske myndigheder i forbindelse med kommenteringen af tredjeparternes bemærkninger den opfattelse, som visse tredjeparter havde givet udtryk for, hvorefter den aftalte kompensation giver RWE og LEAG en fordel, der er større end det beløb, de ville have opnået i tilfælde af en lovbestemt lukning i forbindelse med en efterfølgende retssag. Det blev understreget, at der i dette synspunkt ikke tages hensyn til de mange fordele ved den forhandlingsløsning, der er valgt for udfasningen af brunkul. Tyskland henviste til kulkommissionen, som efter lange og intensive drøftelser bl.a. anbefalede, at udfasningen af brunkulsfyret elproduktion skulle håndteres ved konsensus. Den tyske regering fulgte denne anbefaling af en række årsager:

([103]) BVerfG, afgørelse truffet af førstekammeret den 24. marts 2021 — 1 BvR 2656/18 — Rn. 1-270, på http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html.

([104]) Kommissionens beslutning af 27. november 2002 i statsstøttesag NN 101/2002 — United Kingdom Rescue aid to British Energy plc.

(232) Social stabilitet: Forhandlingsløsningen var af stor betydning for accepten af udfasningen af kul i Tyskland som helhed. Uden konsensus ville der være risiko for, at forskellige aktører lagde hindringer i vejen for den planlagte udfasning af kul, hvilket ville have gjort den sociale og politiske gennemførelse og håndhævelse langt vanskeligere.

(233) Retssikkerhed og forudsigelighed: Forhandlingsløsningen giver retssikkerhed og forudsigelighed for alle involverede parter på det rette tidspunkt. Reduktionen af den tyske brunkulsfyrede elproduktion er en stor strukturel udfordring, navnlig regionerne i det centrale og østlige Tyskland, hvor operatører af brunkulskraftværker og miner spiller en fremtrædende rolle som arbejdsgivere og økonomiske faktorer. Hvis reduktionen af den brunkulsfyrede elproduktion skal gå hånd i hånd med strukturelle og sociale politikker, er det vigtigt, at dekommissioneringsprocessen er pålidelig.

(234) Brunkul som et samlet system af kraftværker og åbne brud: Der er en direkte operationel forbindelse mellem kraftværker og åbne brud i forbindelse med brunkul. Derfor skal planlægningen af og logistikken bag lukningen af kraftværker og minedrift i åbne brud koordineres nøje. F.eks. er forvaltning af tømte åbne brud, retablering af områder med minedrift i åbne brud eller forvaltning af overbelastning særligt udfordrende. I forhandlingsløsningen vedrørende dekommissionering af brunkulskraftværker tages der behørigt hensyn til disse udfordringer, og den sikrer, at reduktionen af den brunkulsfyrede elproduktion er så effektiv som muligt for systemet som helhed.

(235) Individuelle regler kan kun fastlægges ved aftale: Aftalen mellem Tyskland og operatørerne (2021-aftalen) er en offentligretlig aftale, der ud over lukningen af kraftværkerne regulerer de kontraherende parters andre rettigheder og forpligtelser. 2021-aftalen indeholder bl.a. i) et omfattende retsmiddel, ii) regler, der skal sikre kompensation for retablering af de åbne brud, og iii) muligheden for at fremskynde udfasningen med tre år uden yderligere kompensation. Disse bestemmelser har en økonomisk værdi, og de ville ikke have været gennemførlige eller ikke gennemførlige på samme måde med en juridisk løsning.

(236) Omfattende retsmiddel: I 2021-aftalen giver operatørerne afkald på alle retsmidler, både ved nationale domstole og ved internationale voldgiftsretter. Selv om det er vanskeligt at kvantificere den økonomiske værdi af et sådant afkald, er afkaldet af afgørende politisk og økonomisk betydning, da Tyskland nyder godt af retssikkerheden og ikke behøver at frygte budgetmæssige risici som følge af eventuelle retlige skridt. Desuden indeholder 2021-aftalen bestemmelser om aftalemæssig ækvivalens af efterfølgende ændringer af de lovgivningsmæssige omstændigheder og revisioner af foranstaltningen.

(237) Sikring af kompensation for retablering af åbne brud: 2021-aftalen indeholder omfattende bestemmelser om sikring af kompensationsbeløb for retablering af de åbne brud. Disse bestemmelser er forskellige for RWE og LEAG, da situationen for de to selskaber er forskellig i betragtning af koncernstrukturen og de beskyttelsesinstrumenter, som minemyndighederne har indført. I forbindelse med RWE er der derfor fokus på koncernstrukturen, og der er indført sikkerhedsforanstaltninger i tilfælde af væsentlige ændringer i koncernen. For LEAG's vedkommende udbetales kompensationsbeløbet til de allerede eksisterende special purpose vehicles, som er pantsat til fordel for delstaterne Brandenburg og Sachsen, og kompensationsbeløbet overføres derfor til en særlig fond.

(238) Mulighed for at fremrykke dekommissioneringen: 2021-aftalen regulerer den tidlige lukning: I 2030'erne kan alle kraftværker lukkes tre år tidligere end planlagt uden kompensation, forudsat at Tyskland påbyder dette senest fem år før datoen for tidlig lukning. Operatørerne accepterer dette uden at modtage yderligere kompensation. Muligheden for tidlig dekommissionering indgår derfor i de aftalte kompensationsbeløb. For den tyske regering har denne løsning en yderligere fordel, da den giver regeringen yderligere spillerum til at sikre yderligere CO_2-reduktioner fremover, samtidig med at den ikke er til skade for andre politiske mål eller områder såsom forsyningssikkerheden og den socioøkonomiske situation i de berørte områder osv. En sådan løsning uden kompensation kunne næppe være reguleret ved lov på en retssikker måde.

(239) Pålidelig CO_2-reduktion: Forhandlingsløsningen betyder, at foranstaltningens mål om at reducere CO_2-emissionerne nås på pålidelig vis. Der er ingen grund til at frygte, at lukningen af kraftværkerne vil blive anfægtet ved en national domstol af RWE eller LEAG. Der kan derfor ikke opstå en situation, hvor de aftalte lukninger ikke vil blive gennemført eller vil blive forsinket, og hvor der som følge heraf vil være CO_2-overskridelser.

(240) I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen fastholdt Tyskland sit oprindelige synspunkt om, at spørgsmålet om, hvorvidt den ændrede RWE-foranstaltning skal betragtes som statsstøtte, kan stå åbent, da nutidsværdien af kompensationen er lavere end den anslåede mistede fortjeneste.

5.2. **Vurderingsgrundlag for forenelighed**

(241) Tyskland fremsatte ikke bemærkninger efter den offentlige høring om anvendeligheden og anvendelsen af retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi i den foreliggende sag og kommenterede heller ikke bemærkningerne fra tredjeparter fremsat i forbindelse med høringen.

5.3. **Støttens forenelighed**

5.3.1. *Tilskyndelsesvirkning*

(242) Tyskland fremfører, at den ændrede RWE-foranstaltning ikke sætter spørgsmålstegn ved den tilskyndelsesvirkning, som RWE-foranstaltningen havde for RWE i forbindelse med lukningen af de seks anlæg siden 2020.

(243) RWE har allerede lukket seks anlæg i overensstemmelse med udfasningen af brunkul fastsat i Kohleausstiegsgesetz og i 2021-aftalen. Der er imidlertid indtil videre ikke blevet ydet kompensation til RWE på grund af suspensionsklausulen i artikel 10 i Kohleausstiegsgesetz. RWE lukkede kun disse anlæg, fordi RWE havde aftalt med Tyskland, at der skulle kompenseres for denne tidlige lukning. Ved lukningen af anlæggene var det med andre ord RWE's forventning, at Tyskland ville betale kompensation i henhold til loven. RWE's forventning om at modtage kompensation blev navnlig forstærket af indgåelsen af en juridisk bindende offentligretlig aftale med Tyskland, nemlig 2021-aftalen. Ud over i Kohleausstiegsgesetz, der trådte i kraft i august 2020, fastsættes det i denne aftale, at RWE har ret til kompensation for den tidlige lukning af kraftværkerne. RWE vil også være motiveret til at gennemføre de fremtidige lukninger på grund af den kontraktligt aftalte kompensation. Både den oprindelige eller ændrede RWE-foranstaltning har derfor en tilskyndelsesvirkning for RWE.

(244) Med hensyn til punkt 427 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi fremførte de tyske myndigheder, at fremskyndelsen af udfasningen af brunkul i brunkulsudvindingsområdet i Rhindistriktet hverken udgør en støtteforanstaltning med henblik på at øge forsyningssikkerheden i henhold til punkt 325-370 i retningslinjerne eller en omgåelse af disse regler. Fremskyndelsen af RWE's udfasning af brunkul er ikke en foranstaltning til afhjælpning af langsigtede eller kortsigtede vanskeligheder med at sikre forsyningssikkerheden i elsektoren. I rapporten fra det tyske netagentur (Bundesnetzagentur) om forsyningssikkerhedens nuværende status og udvikling, der blev offentliggjort i begyndelsen af 2023 (»*Versorgungssicherheitsbericht Strom*«), anføres det, at en udfasning af kul i Tyskland senest i 2030 er mulig, uden at det påvirker forsyningssikkerheden på markeds- eller netsiden.

(245) Tyskland tilføjede, at der i den ændrede RWE-foranstaltning er klart fokus på en tidlig og endelig dekommissionering af RWE's brunkulskraftværker. Det er denne endelige lukning af kraftværkerne, der kompenseres for, og der ydes ingen kapacitetsbetaling. Udsættelsen af de oprindeligt aftalte dekommissioneringsdatoer for Neurath D og Neurath E med to år er ikke i modstrid med denne vurdering, da kompensationen til RWE ikke dækker denne forlængelse, men den tidlige dekommissionering af kraftværkerne. For så vidt som naturgasbesparelsen som følge af den længere drift af to anlæg de facto bidrager til at sikre forsyningssikkerheden i andre sektorer, kompenseres der ikke herfor. Den tyske regerings ret til på et senere tidspunkt at beslutte, om visse RWE-anlæg skal overføres til en reserve (se betragtning (278)), ændrer desuden heller ikke vurderingen af den ændrede RWE-foranstaltning som en dekommissioneringsforanstaltning.

5.3.2. *Overtrædelse af EU-retten*

(246) I sine bemærkninger af 6. september 2021 anførte Tyskland, at foranstaltningen ikke er i strid med princippet om, at forureneren betaler, i betragtning af følgende:

(247) Operatørernes forpligtelser i henhold til loven om minedrift (Bundesberggesetz) tilsidesættes ikke, og der er ikke nogen udgiftsbesparelser (se også § 7 i 2021-aftalen). Samtidig har virksomhederne ikke »forårsaget« de yderligere omkostninger, der skyldes den tidlige udfasning af brunkul. Disse yderligere omkostninger blev derfor taget i betragtning ved fastsættelsen af kompensationsbeløbene.

(248) De yderligere omkostninger ved minedrift vedrører yderligere omkostninger i de åbne brud som følge af den tidlige lukning såsom udsættelsen af oprettelsen af reserver (rentevirkninger) og yderligere udgifter, f.eks. som følge af behovet for omlægning. På den anden side er de yderligere omkostninger ved minedrift i åbne brud ikke omkostninger til regelmæssig retablering af åbne brud, som virksomhederne under alle omstændigheder skulle have afholdt i et scenario uden en aftalt udfasning af brunkul.

(249) 2021-aftalen indeholder yderligere garantier for anvendelsen af de åbne brud. Ud over operatørernes eksisterende retlige forpligtelser indeholder aftalen individuelt udformede sikkerhedsforanstaltninger for begge operatører, hvilket mindsker risikoen for, at virksomhederne ikke fuldt ud bærer omkostningerne ved minedrift i åbne brud, og for, at der ikke tages hensyn til menneskers sundhed og miljøet.

5.3.3. *Hensigtsmæssighed*

(250) I sine bemærkninger af 6. september 2021 anførte Tyskland, at foranstaltningen er egnet til at gennemføre udfasningen af brunkul på en omkostningseffektiv, forudsigelig, socialt acceptabel og juridisk sikker måde. Der er ikke umiddelbart andre alternative og lige så hensigtsmæssige foranstaltninger. Tyskland påpegede følgende:

(251) Udfasningen af stenkul i andre EU-medlemsstater (f.eks. Nederlandene og Spanien) kan ikke sammenlignes med den tyske udfasning af brunkul. I disse lande anvender alle kulanlæg stenkul, som det er økonomisk rentabelt at købe på verdensmarkedet, og der findes ingen åbne brud. Efter Tysklands opfattelse er det imidlertid netop forbindelsen mellem kraftværker og åbne brud i et systemisk anlæg, der gør udfasningen af brunkul særlig byrdefuld og kompleks, også på grund af de regionale økonomiers betydning og udfordringen med at knytte en gradvis og velordnet udfasning til strukturpolitikker. Desuden spiller kul som energikilde en mindre rolle i Spanien og Nederlandene end i det tyske energimiks.

(252) Den aftalte løsning for brunkul har mange fordele såsom social stabilitet og retssikkerhed og forudsigelighed (se betragtning (232) ovenfor).

5.3.4. *Proportionalitet*

(253) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen anførte Tyskland, at den mistede fortjeneste allerede er højere end kompensationsbeløbene, og at der derfor ikke er nogen overkompensation.

(254) I sine bemærkninger til udvidelsesafgørelsen noterede Tyskland sig Kommissionens foreløbige konklusion om proportionaliteten af den ændrede RWE-foranstaltning.

(255) Ifølge de tyske myndigheder udbetales kompensationen til RWE for forskellige aspekter, herunder navnlig for tab af fortjeneste og yderligere omkostninger, som RWE har måttet afholde og skal afholde, da RWE af hensyn til klimabeskyttelsen indvilligede i at lukke sine kraftværker inden udløbet af deres tekniske/økonomiske levetid. Ellers ville selskabet have været i stand til at opnå indtægter ved at sælge elektriciteten fra kraftværkerne på markedet, og der ville ikke være opstået yderligere omkostninger.

(256) Tyskland anfører, at RWE's mistede fortjeneste allerede overstiger og dermed begrunder kompensationen til RWE. For at påvise dette udarbejdede r2b energy consulting GmbH en revideret beregning for RWE-kraftværkerne til det tyske ministerium, hvori den mistede fortjeneste blev sammenholdt med den kompensation, der skal betales til RWE, for at påvise, at der ikke er nogen overkompensation (se betragtning (63)-(75) for en beskrivelse af denne beregning).

(257) Beregningen viser, at nettonutidsværdien af den mistede fortjeneste i årene 2022-2025 (ca. 2,03 mia. EUR), beregnet på grundlag af de forventede el- og CO_2-priser på markedet i årene efter lukningen, allerede er højere end nettonutidsværdien af den kompensation, der skal betales til RWE (ca. 1,72 mia. EUR). Medtagelsen af 2026 øger den mistede fortjeneste med yderligere 131 mio. EUR (i nettonutidsværdi i 2022).

(258) Tyskland påpeger også, at beregningen var forsigtig og undervurderede den fortjeneste, som de lukkede anlæg kunne have opnået i det kontrafaktiske scenario. Nærmere bestemt:

(1) I beregningen antages det, at loftet over markedsindtægter for elproducenter, som på tidspunktet for den reviderede beregning var gældende indtil den 30. juni 2023 som fastsat ved lov, forlænges til den 30. april 2024, hvilket reducerer Frechen/Wachtberg-anlæggets mistede fortjeneste. I sidste ende besluttede den tyske regering ikke at forlænge anvendelsen af loftet over markedsindtægter efter den 30. juni 2023. Hvis dette var blevet medregnet i den reviderede beregning, ville Frechen/Wachtberg-anlæggets mistede fortjeneste have været 181 mio. EUR højere i nettonutidsværdi.

(2) I beregningen antages det, at anlæg Neurath D og E vil blive lukket den 31. marts 2025 og først har mistet fortjeneste fra denne dato, mens de i realiteten kunne lukkes et år tidligere og dermed have en større mistet fortjeneste, medmindre den tyske regering særskilt beslutter at lade anlæggene fortsætte driften indtil den 31. marts 2025 (se betragtning (51)).

(3) I beregningen tages der ikke hensyn til indtægterne fra varmeleverancer og balancemarkedet, og den mistede fortjeneste undervurderes således yderligere.

(259) Tyskland bemærker også, at den reviderede beregning foretages på en helhedsorienteret måde, der afspejler økonomien bag brunkulsfyret elproduktion, hvor minerne og kraftværkerne er tæt knyttet til hinanden. I den reviderede beregning tages der således ikke kun hensyn til variable omkostninger ved minedrift, men også til brunkulsminernes faste omkostninger, som er meget højere end de variable omkostninger ved minedrift opgjort pr. elproduktionsenhed. Dette betyder, at de samlede brændstofomkostninger pr. produktionsenhed bliver betydeligt højere, og den mistede fortjeneste mindskes yderligere.

(260) Med hensyn til den tvivl, der blev rejst i åbningsafgørelsen, anfører Tyskland, at denne tvivl ikke længere er relevant for RWE, fordi der efter den reviderede beregning (se betragtning (63)-(75)) ikke længere er behov for en omfattende langsigtet modelleringstilgang.

(261) Tyskland anfører mere specifikt, at den tvivl, der blev rejst i åbningsafgørelsen om fortjenester, som rækker langt ud i fremtiden (se betragtning 123-132 i åbningsafgørelsen), ikke længere er relevant i forbindelse med den ændrede RWE-foranstaltning, fordi der i den reviderede beregning kun tages hensyn til den mistede fortjeneste i et begrænset antal år, som ikke ligger langt fra lukningsdatoerne, og fordi denne mistede fortjeneste allerede overstiger kompensationen.

(262) Tyskland fremfører også, at Kommissionens tvivl med hensyn til investeringsomkostningerne (se betragtning 126-127 i åbningsafgørelsen) til opgradering af kraftværkerne, således at de kan få en lang levetid, er irrelevant i forbindelse med den ændrede RWE-foranstaltning, fordi der kun tages hensyn til den forventede mistede fortjeneste i en meget kortere periode. Med hensyn til Niederaußem D, hvor Kommissionen udtrykte tvivl om, hvorvidt anlægget ville kunne drives efter 2020, da det skal opfylde kravene i direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU) og de dermed forbundne strengere standarder for store fyringsanlæg i forbindelse med kraftværkernes kerneprocesser, anfører Tyskland, at denne tvivl ikke længere er relevant i forbindelse med den ændrede RWE-foranstaltning, da der ikke kræves kompensation for mistet fortjeneste for dette specifikke anlæg i den reviderede beregning (se betragtning (65)).

(263) Med hensyn til den tvivl, der er givet udtryk for i betragtning 129 i åbningsafgørelsen, om, hvorvidt der i diskonteringssatsen på 7,5 % i tilstrækkelig grad tages højde for de store risici og usikkerheder, der er forbundet med den lange prognoseperiode, eller om der skal forudses yderligere korrektionsmekanismer, anfører Tyskland, at diskonteringssatsen på 7,5 % er tilstrækkelig. Ifølge KPMG's undersøgelse ([105]) er gennemsnittet for WACC-industrien 5,2 %, og RWE anvender et gennemsnit på 3,5 % i sine egne beregninger. Tyskland anfører, at denne tvivl ikke længere er relevant i forbindelse med den ændrede RWE-foranstaltning, da vurderingsperioden er kort, og at værdien af WACC, uanset om den sættes lavere eller højere, ikke ændrer resultatet af sammenligningen mellem den mistede fortjeneste og kompensationen. Dette skyldes primært, at tidsrammen for beregning af den mistede fortjeneste er kort, og at den mistede fortjenestes nettonutidsværdi ikke påvirkes særligt af ændringer i WACC, kombineret med det forhold, at nettonutidsværdien af de årlige kompensationsbetalinger, som strækker sig over en længere periode, også mindskes på grund af inflationens indvirkning (som ifølge Den Europæiske Centralbanks mål forventes at ligge på 2 % efter 2025 ([106])).

(264) Med hensyn til tvivlen om de fremtidige brændsels- og CO_2-priser, som efter Kommissionens opfattelse ikke var ajourførte (se betragtning 130 i åbningsafgørelsen), fremfører Tyskland, at dette spørgsmål heller ikke længere er relevant for den ændrede RWE-foranstaltning, da den mistede fortjeneste i den reviderede beregning vedrørende den ændrede RWE-foranstaltning er baseret på markedsforventningerne opstillet af uafhængige kilder på tidspunktet for lukning af anlæggene (for anlæg, der allerede er lukket) eller på de seneste markedsforventninger til brændsels- og CO_2-priser (for anlæg, der lukkes efter forelæggelsen af den reviderede beregning).

(265) Desuden er den tvivl, der er givet udtryk for i betragtning 131 i åbningsafgørelsen, hvori Kommissionen påpeger, at den ikke havde modtaget data for de enkelte anlæg, der skulle lukkes, efter Tysklands opfattelse også fjernet i forbindelse med den ændrede RWE-foranstaltning, da den reviderede beregning indeholder data for de enkelte RWE-anlæg, der skal lukkes eller allerede er lukket, eller som forventes at have mistet fortjeneste i nær fremtid frem til 2026 ([107]).

(266) Tyskland fremfører, at Kommissionens tvivl vedrørende den manglende følsomhedsanalyse som beskrevet i betragtning 132 i åbningsafgørelsen også er fjernet i forbindelse med den ændrede RWE-foranstaltning, da den reviderede beregning af den mistede fortjeneste i henhold til den ændrede RWE-foranstaltning i stedet for den tidligere anvendte model for elektricitetsmarkedet med formodede parametre såsom el-, brændsels- og CO_2-priser baserer sig på faktiske markedsforventninger opstillet af uafhængige kilder og anvender en udbredt praksis i industrien, hvor kraftværker afdækker deres driftsmargin ved brug af finansielle produkter købt på råvarebørser (se betragtning (75)).

(267) Efter Tysklands opfattelse er Kommissionens tvivl vedrørende de alternative scenarier opstillet af Tyskland som beskrevet i betragtning 134 i åbningsafgørelsen også fjernet i forbindelse med den ændrede RWE-foranstaltning. Dette skyldes, at den endelige lukning af RWE-anlæggene er blevet fremrykket fra 2038 til 2030 på grundlag af den ændrede RWE-foranstaltning. Muligheden for at fremrykke dekommissioneringen (dvs. muligheden for at fremrykke lukningen fra 2038 til 2035) er derfor ikke længere relevant og er ikke blevet taget i betragtning i den reviderede beregning af RWE's mistede fortjeneste (se betragtning (63)-(75)).

(268) Med hensyn til RWE's yderligere omkostninger til retablering af mineområder (se betragtning 136-138 i åbningsafgørelsen) påpeger Tyskland, at der i den reviderede beregning kun er taget hensyn til den mistede fortjeneste på RWE's kraftværker (se betragtning (63)-(75)) og ikke til yderligere omkostninger til retablering af mineområdet. Sådanne yderligere omkostninger til retablering af mineområdet blev ikke taget i betragtning i den reviderede beregning, da RWE's mistede fortjeneste allerede overstiger kompensationsbeløbet til RWE og dermed er tilstrækkelig til at begrunde kompensationen. Ikke desto mindre understregede Tyskland, at de yderligere omkostninger til retablering af mineområdet generelt også ville kunne begrunde kompensationen til RWE.

([105]) KPMG: Cost of Capital Study 2019.

([106]) Online: https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202309_ecbstaff~4eb3c5960e.en.html#:~:text=Overall%2c%20with%20medium-term%20inflation%2cthe%20third%20quarter%20of%202025.

([107]) Tyskland har ikke fremlagt specifikke langsigtede beregninger for de syv anlæg, der skal lukkes efter 2027, da Tyskland mener, at de eksisterende data og beregningen vedrørende de anlæg, der skal lukkes inden 2027, allerede er en tilstrækkelig begrundelse for kompensationsbeløbet i henhold til den ændrede RWE-foranstaltning.

(269) Tyskland påpeger, at den reviderede beregning og de fremførte argumenter kun vedrører den ændrede RWE-foranstaltning og er specifikke for den ændrede RWE-foranstaltning.

(270) Endelig påpeger Tyskland, at situationen for mindre brunkulskraftværker er en anden, fordi de har flere forskellige ejere (der drives ca. 45 forskellige mindre brunkulsanlæg i Tyskland), typisk industrielle brugere, der forbruger deres egen produktion af el (og ofte også varme). Lukningsdatoen for nogle mindre anlæg, der også producerer varme i en kraftvarmekonfiguration, blev fastsat i et andet instrument til dekarbonisering (Kraft-WärmeKopplungsgesetz (loven om kraftvarmeproduktion)).

(271) I sine bemærkninger til tredjeparternes bemærkninger til udvidelsesafgørelsen anførte Tyskland, at kritikken af metoden til beregning af den mistede fortjeneste i den reviderede beregning ikke er overbevisende. Tyskland har i sine bemærkninger påvist, at nettonutidsværdien af RWE's mistede fortjeneste er mærkbart højere end nettonutidsværdien af kompensationen. Den reviderede beregning viser, at kompensationsbeløbet er begrænset til det nødvendige minimum, og at der ikke er nogen overkompensation.

(272) Tyskland påpegede endvidere, at den tyske regering ikke har garanteret RWE nogen form for statsstøtte til opførelsen af brintklare gasfyrede kraftværker på de lukkede brunkulsanlægs mineområder. De tyske myndigheder er enige i, at den tyske regering i forbindelse med den tyske kuludfasning er i færd med at udarbejde forskellige nye foranstaltninger for at sikre omstillingen til klimaneutral elproduktion. Dette betyder imidlertid ikke, at RWE er blevet garanteret nogen form for støtte. Da Tyskland har til hensigt at tildele bonusser for denne støtte gennem generelle og gennemsigtige udbud, der er åbne for alle markedsdeltagere, har RWE ingen garanti for, at kraftværket vil modtage støtte under de nye foranstaltninger. Tyskland påpeger endvidere, at sådanne foranstaltninger ikke er knyttet til RWE-foranstaltningen eller den ændrede RWE-foranstaltning og den nuværende procedure.

5.3.5. *Undgåelse af uforholdsmæssigt negative virkninger for konkurrencen og samhandelen*

(273) I sine bemærkninger af 6. september 2021 anfægter Tyskland tredjeparternes påstand om, at kompensationen begunstiger både RWE og LEAG i forhold til konkurrenterne på det tyske marked og i forhold til konkurrenterne på det europæiske marked, og anfører, at foranstaltningen ikke fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene eller påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

(274) Tyskland finder desuden, at en tredjeparts påstand om overtrædelse af artikel 106, stk. 1, sammenholdt med artikel 102 i TEUF er ubegrundet som beskrevet i betragtning (220). En sådan overtrædelse forudsætter, at en virksomhed, som en medlemsstat indrømmer særlige eller eksklusive rettigheder, indtager en dominerende stilling på markedet. I den foreliggende sag har myndighederne imidlertid allerede i flere fusionsbeslutninger fastslået, at RWE ikke indtager en dominerende stilling på det relevante produktmarked og geografiske marked ([108]).

5.3.6. *Ordningen for udskudt lukning*

(275) Ifølge Tyskland bør ordningen for udskudt lukning adskilles fra den ændrede RWE-foranstaltning, da der er tale om forskellige instrumenter, som vedrører forskellige tidsperioder og ikke følger den samme logik. Kompensationen til RWE for den tidlige lukning er fastsat i Kohleausstiegsgesetz og i 2021-aftalen. Den blev beregnet på grundlag af mistet fortjeneste efter den endelige lukning af det specifikke anlæg. Den periode, hvor et specifikt anlæg måtte være omfattet af ordningen for udskudt lukning (dvs. mellem den foreløbige og den endelige lukningsdato), tages ikke i betragtning ved beregningen af mistet fortjeneste.

(276) På den anden side beregnes godtgørelsen under ordningen for udskudt lukning på grundlag af en kompensationsformel for det relevante anlæg og kun for den periode, hvor anlægget er omfattet af ordningen for udskudt lukning. Denne godtgørelse er derfor irrelevant for beregningen af den mistede fortjeneste med henblik på kompensation i henhold til den ændrede RWE-foranstaltning og bør ikke tages i betragtning ved vurderingen af proportionaliteten af den ændrede RWE-foranstaltning.

([108]) BKartA's afgørelse af 26.2.2019, ref. B8-28/19, Kommissionens afgørelse af 26.2.2019, M.8871 — RWE/E.ON Assets, og Kommissionens afgørelse af 17.9.2019, M.8870 — E.ON/Innogy.

5.3.7. *Nye potentielle reserver*

(277) Endelig anfører Tyskland med hensyn til de andre potentielle reserver (*reserve*), der er nævnt i den ændrede RWE-foranstaltning (se betragtning (51) og (59)), at disse potentielle reserver hverken er omhandlet i Änderungsgesetz eller i tillægsaftalen. Hvis Tyskland ønskede at gennemføre dem, ville Tyskland og RWE først skulle definere disse reserver. På nuværende tidspunkt er disse potentielle reserver endnu ikke blevet retligt defineret i detaljer. Da disse reserver endnu ikke findes, og da det stadig ikke er sikkert, om de vil blive aktiveret i fremtiden, fremfører Tyskland, at disse reserver ikke er relevante for vurderingen af den ændrede RWE-foranstaltning. Hvis den tyske regering besluttede at gøre brug af reserver, ville der være tale om en ny foranstaltning. Afhængigt af deres udformning skulle Tyskland anmelde sådanne foranstaltninger særskilt i henhold til EU's statsstøtteregler.

6. VURDERING AF DEN ANMELDTE FORANSTALTNING

6.1. Forekomst af støtte

(278) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

(279) En foranstaltning udgør således statsstøtte efter denne bestemmelse, hvis alle følgende betingelser er opfyldt: i) foranstaltningen skal kunne tilregnes staten og være finansieret ved hjælp af statsmidler, ii) den skal give modtageren en fordel, iii) denne fordel skal være selektiv, og iv) foranstaltningen skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstater.

(280) Kommissionen har allerede i åbningsafgørelsen efter en analyse af RWE-foranstaltningen (se betragtning 94-112 i åbningsafgørelsen) foreløbigt konkluderet, at RWE-foranstaltningen udgør støtte. I udvidelsesafgørelsen konkluderede Kommissionen foreløbigt, at den ændrede RWE-foranstaltning også udgør støtte (se betragtning 80-88 i udvidelsesafgørelsen).

6.1.1. *Tilregnelse til staten og anvendelse af statsmidler*

(281) For at en foranstaltning kan anses for at være ydet af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, skal den i) ydes direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler og ii) kunne tilregnes staten.

(282) I den foreliggende sag vil kompensationen blive udbetalt over statsbudgettet til RWE i overensstemmelse med bestemmelserne i Änderungsgesetz og tillægsaftalen (se betragtning (77)).

(283) Kommissionen konkluderer derfor, at den ændrede RWE-foranstaltning kan tilregnes staten og indebærer anvendelse af statsmidler i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

6.1.2. *Forekomsten af en fordel*

(284) En fordel er i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF enhver økonomisk fordel, som en virksomhed ikke ville have opnået under sædvanlige markedsbetingelser, dvs. uden statslig indgriben ([109]). For at blive betragtet som statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1, skal en foranstaltning desuden være selektiv i den forstand, at den begunstiger »visse virksomheder eller visse produktioner«.

(285) Kommissionen finder, at foranstaltningen giver RWE en fordel, som selskabet ikke ville have opnået under sædvanlige markedsbetingelser, da selskabet vil modtage en økonomisk kompensation på 2,6 mia. EUR, som selskabet ikke ville have modtaget uden foranstaltningen.

([109]) Domstolens dom af 11. juli 1996, SFEI m.fl., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, præmis 60, og dom af 29. april 1999, Spanien mod Kommissionen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, præmis 41.

(286) Flere tredjeparter fremførte, at foranstaltningen giver en fordel (betragtning (104)-(107)). RWE påpegede som støttemodtager, at kompensationen er mindre end RWE's samlede tab, og at RWE derfor ikke indrømmes en fordel (betragtning (92)-(97)). RWE havde beregnet sit samlede tab som følge af den tidlige lukning til 8,7 mia. EUR, nemlig 5,5 mia. EUR i mistet fortjeneste og 3,2 mia. EUR i yderligere omkostninger (betragtning (177)). RWE påpegede endvidere, at den anmeldte foranstaltning er en skadeserstatning, da Kohleausstiegsgesetz krænker RWE's ejendomsret, og at RWE derfor ikke indrømmes nogen økonomisk fordel. Dette synspunkt blev også støttet af visse tredjeparter (betragtning (108)).

(287) De tyske myndigheder anførte, at den aftalte kompensation ikke giver RWE en fordel, der er større end det beløb, som RWE ville have opnået i tilfælde af en lovbestemt lukning med en efterfølgende retstvist (se betragtning (231)-(241)).

6.1.2.1. Kompensation i henhold til gældende national ret

(288) Tredjeparter anførte, at den tidlige udfasning af brunkul udgør et indgreb i RWE's ejendomsrettigheder i henhold til artikel 14, stk. 1, i Grundgesetz, og at den ikke udgør en ekspropriation i henhold til artikel 14, stk. 3, i Grundgesetz. Tredjeparter var imidlertid uenige om, hvorvidt der bør ydes kompensation for et sådant indgreb (betragtning (93), (100), (103), (105) og (106)). Visse tredjeparter anførte, at RWE kunne beskytte sine ejendomsrettigheder ved at indbringe sagen for forfatningsdomstolen (se betragtning (108) og (110)).

(289) For at afgøre, om den anmeldte foranstaltning giver RWE en fordel, skal Kommissionen vurdere det minimumsniveau for kompensation, som Tyskland ville være forpligtet til at tildele RWE i henhold til national ret, hvis Tyskland blot havde påbudt lukningen uden at indgå en aftale med de berørte operatører. Hvis den anmeldte foranstaltning går videre end denne minimumskompensation, giver den anmeldte foranstaltning de berørte operatører en fordel og udgør derfor statsstøtte, hvis andre kriterier er opfyldt kumulativt.

6.1.2.1.1. Ejendomsbeskyttelse i henhold til artikel 14 i Grundgesetz

6.1.2.1.1.1. Foranstaltningen henhører under offentlig ret

(290) Der er en vigtig forskel mellem kompensation (*Entschädigung*) i henhold til artikel 14 i Grundgesetz og skadeserstatning (*Schadensersatz*), f.eks. i henhold til civilretten.

(291) Principperne om skadeserstatning i civilretten, som ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, og kompensation for krænkelse af individuelle ejendomsrettigheder i henhold til Grundgesetz og offentlig ret er to forskellige retlige instrumenter og følger ikke den samme logik. Skadeserstatning i civilretlig sammenhæng (f.eks. i henhold til §§ 249, stk. 1, ff., i BGB ([110])) betyder, at skadelidte skal stilles, som om den skadevoldende begivenhed ikke var indtruffet ([111]). Det betyder, at selve skaden er forskellen mellem aktivets tilstand uden en skadevoldende begivenhed (hypotetisk situation) og den faktiske situation, dvs. aktivets faktiske tilstand (faktisk tilstand) ([112]).

([110]) § 249, stk. 1, i BGB: »En erstatningspligtig skal genoprette den situation, der ville eksistere, hvis den omstændighed, der forpligtede ham til at betale erstatning, ikke var indtrådt.«

([111]) Original titel: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, online: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, s. 308.

([112]) Oetker, § 249, i *MünchKomm BGB* (9. udgave 2022).

(292) Et sådant kompensationsniveau er imidlertid ikke påkrævet i en situation, hvor staten fastsætter bestemmelser om indhold og begrænsninger i en offentligretlig kontekst. Kompensationen i henhold til Grundgesetz er en passende kompensation for de direkte skader som følge af indgrebet i ejendomsretten, som medfører et økonomisk tab. Den er baseret på den ret, der er blevet krænket, og har til formål at kompensere for dette indgreb på passende vis ([113]), men tager ikke sigte på en fuld genopretning.

6.1.2.1.1.2. Anvendelsesområde for artikel 14 i Grundgesetz

(293) Ifølge retslitteraturen er der to former for indgreb i ejendomsretten, som er beskyttet i artikel 14 i Grundgesetz. For det første ekspropriation i henhold til artikel 14, stk. 3, i Grundgesetz og for det andet bestemmelsen om indhold og begrænsninger af ejendomsretten i artikel 14, stk. 1, andet punktum, i Grundgesetz ([114]). En situation kan ikke være begge dele på samme tid, idet der enten er tale om en ekspropriation eller en bestemmelse om indhold og begrænsninger ([115]). Kommissionen er enig med tredjeparterne i, at den tidlige udfasning af brunkul ikke udgør ekspropriation i henhold til artikel 14, stk. 3, i Grundgesetz (se betragtning (289)). Dette skyldes, at operatørerne ikke mister ejendomsretten til anlæggene og den omkringliggende infrastruktur, hvilket er en forudsætning for ekspropriation. En ekspropriation består af to komponenter: på den ene side berøvelsen af ejendom og på den anden side beslaglæggelsen af varer ([116]). Den tyske forfatningsdomstol (herefter den »tyske domstol«) har fastslået, at begrænsningerne i udøvelsen og overdragelsen af ejendomsrettigheder ikke som sådan kan udgøre ekspropriation ([117]). I den foreliggende sag, hvor foranstaltningen ikke overdrager nogen rettigheder, men kun begrænser den mulige anvendelse af ejendommen, finder Kommissionen derfor, at en tidlig udfasning af brunkul i et kontrafaktisk scenario, hvor Tyskland blot havde påbudt lukningen uden at indgå en aftale med de berørte operatører, kunne udgøre et indgreb i operatørens ejendomsrettigheder i form af en bestemmelse om indhold og begrænsninger i henhold til artikel 14, stk. 1, andet punktum, i Grundgesetz, men at udfasningen ikke er omfattet af artikel 14, stk. 3, i Grundgesetz.

(294) Ifølge Kommissionens oplysninger skal bestemmelserne om indhold og begrænsninger i princippet accepteres af ejeren af ejendommen uden kompensation som følge af de sociale bånd, der er knyttet til ejendomsretten (*Sozialbindung des Eigentums*) ([118]). Bestemmelserne om indhold og begrænsninger skal være i overensstemmelse med principperne om proportionalitet og lighed. I tilfælde af særlige bestemmelser om indhold og begrænsninger, hvor principperne om proportionalitet og lighed ikke overholdes, kan situationen imidlertid kræve, at der ydes kompensation. En bestemmelse om indhold og begrænsninger kan navnlig undtagelsesvis indebære, at der skal ydes kompensation i tilfælde af særligt store vanskeligheder (*besonderer Härtefall*). Særligt vanskelige situationer er »særlige« vanskeligheder, hvor anvendelsen af loven i den enkelte sag fører til en situation, der er alt for hård, urimelig eller meget uretfærdig, dvs. individuelle sager, hvor der pålægges en urimelig byrde (*unzumutbare Belastung*), selv når der tages hensyn til lovens formål ([119]). Under sådanne ekstraordinære omstændigheder og for at opfylde kravene i henhold til proportionalitetsprincippet og kompensere for den ekstraordinære byrde (*Sonderopfer*), som pålægges ejeren af ejendommen, kan der være behov for ekstraordinære kompensationsordninger. Det er muligt, at en bestemmelse, der i sig selv er proportional, medfører en ekstraordinær byrde i atypiske sager, men at lovgiver også anser den ejendomsbegrænsende foranstaltning for nødvendig af hensyn til almenvellet i disse sager. I denne forbindelse kan det i så fald være nødvendigt at kompenseres for foranstaltningens uforholdsmæssige karakter eller manglende lighed i forhold til ejeren af ejendommen ([120]).

([113]) Original titel: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, online: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, s. 308.

([114]) Von Prof. Dr. Lege, »Art. 14 GG für Fortgeschrittene 45 Fragen zum Eigentum, die Sie nicht überall finden. Unter besonderer Berücksichtigung des Baurechts«, online: https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2012_1_517.pdf.

([115]) BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.5.2023, GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 77-81.

([116]) Original titel: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, online: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, s. 122.

([117]) Vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.2.2000-1 BvR 242/91 und 315/99, BVerfGE 102, 1, 16, juris, Rn. 43.

([118]) BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.5.2023, GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 77-72.

([119]) BVerwG 5 C 11.18, Beschl. v. 20.5.2021, Rn 69-70.

([120]) BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.5.2023, GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 104-106.

(295) For så vidt som bestemmelserne om indhold og begrænsninger begrænser en eksisterende retsstilling, opstår spørgsmålet om, i hvilket omfang der i forbindelse med proportionalitetstesten skal tages hensyn til aspektet vedrørende beskyttelse af den berettigede forventning, og i hvilket omfang overgangsordninger og klausuler om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde (*Härteklauseln*) ([121]), undtagelsesvis er nødvendige. Den tyske domstol har fastslået, at lovgiver i princippet ikke er afskåret fra at træffe foranstaltninger, der begrænser ejendomsretten, selv i tilfælde af særligt store vanskeligheder (*Härtefälle*), hvis lovgiver ved hjælp af kompenserende foranstaltninger undgår pålægge ejeren uforholdsmæssige eller ulige byrder og tager behørigt hensyn til den berettigede forventning. Af hensyn til beskyttelsen af den berettigede forventning kan det derfor være nødvendigt med overgangsordninger og klausuler om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde. Hvorvidt og i hvilket omfang der er behov for overgangsordninger og klausuler om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, afhænger af en afvejning af, i hvilket omfang bestemmelsen om indhold og begrænsninger, der indføres ved foranstaltningen, griber ind de rettigheder, der er beskyttet ved artikel 14, stk. 1, i Grundgesetz, og betydningen af den almene interesse, der forfølges med bestemmelsen om indhold og begrænsninger ([122]). Det er i denne forbindelse værd at bemærke, at den tyske domstol har fastslået, at det generelle mål af offentlig interesse om miljøbeskyttelse kan veje tungere end den private ejers interesse i ikke at blive begrænset i anvendelsen af ejendom ([123]).

(296) En bestemmelse om indhold og begrænsninger med krav om kompensation finder kun anvendelse i sager, hvor der er tale om et særligt intensivt indgreb i en ejendomsret. Den afgørende faktor for kravet om at yde kompensation er, om bestemmelsen om indhold og begrænsninger er urimelig for ejeren af ejendommen med hensyn til dens omfang, intensitet og varighed og pålægger ejeren en ekstraordinær byrde (*Sonderopfer*) ([124]). Spørgsmålet om, hvorvidt der pålægges en sådan ekstraordinær byrde, skal vurderes under hensyn til, om eller i hvilket omfang en potentielt uforholdsmæssig byrde *(unverhältnismäßige Belastung)* kan afværges på anden vis såsom gennem overgangsordninger og klausuler om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde (*Übergangsregelungen und Härteklauseln*).

(297) Kun i det omfang en bestemmelse om indhold og begrænsninger pålægger en ekstraordinær byrde, kan der opstå en ret til kompensation som følge af tilsidesættelsen af forfatningsmæssige rettigheder. I så fald skal en passende kompensation stå i et rimeligt forhold til de direkte skader som følge af indgrebet i ejendomsretten, som medfører et økonomisk tab, for så vidt som det overstiger et rimeligt niveau, der kan begrundes i hensynet til forskellige legitime interesser. En sådan potentiel kompensation bør imidlertid ikke tage sigte på en fuld genopretning (se betragtning (293)).

6.1.2.1.1.3. Kommissionens overvejelser

(298) RWE anførte, at den tidlige udfasning af brunkul indebærer en ekstraordinær byrde for RWE set i sammenhæng med selskabets forpligtelser i henhold til EU ETS (betragtning (95)), og LEAG fremførte, at de yderligere omkostninger er tingsskader, som ikke fører til tab af rettigheder eller indhold, men udgør en ekstraordinær byrde, f.eks. som følge af en værdiforringelse (betragtning (101)). Andre tredjeparter fremførte, at de lange overgangsperioder, muligheden for at konvertere til en anden generation af brændsel og det forhold, at mange af de brunkulsfyrede anlæg, der efter planen skal lukkes, er blevet afskrevet, fører til den konklusion, at der ikke er tale om en sådan ekstraordinær byrde (betragtning (105) og (106)). Tyskland kommenterede ikke spørgsmålet om en ekstraordinær byrde. Kohleausstiegsgesetz indeholder ikke nogen angivelse af, hvorvidt Tyskland anser udfasningen af brunkul for at udgøre en ekstraordinær byrde for de berørte operatører, der kræver kompensation.

([121]) I særlige tilfælde giver klausuler om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, mulighed for at afvige fra en bestemmelse eller aftale for at undgå urimelige konsekvenser for dem, der er berørt i sådanne ekstraordinære, individuelle omstændigheder.

([122]) BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.05.2023, GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 98-103.

([123]) Se BVerfGE 102, 1 (18) og BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.05.2023, GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 88-91.

([124]) BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.05.2023, GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 104-106.

(299) Som nævnt i betragtning (295) kan indgreb, der ikke eksproprierer, men kun begrænser udøvelsen af ejendomsrettigheder, i princippet også være proportionale, selv om der ikke ydes nogen form for kompensation til ejeren af ejendommen, hvis ejendomsrettigheder er berørt af statens indgreb. Ifølge Kommissionen udelukker dette imidlertid ikke i henhold til tysk ret specifikke ekstraordinære omstændigheder, hvor kompensation kan være berettiget som følge af begrænsninger i udøvelsen af ejendomsrettigheder. Dette er f.eks. tilfældet, når begrænsningen i udøvelsen af ejendomsrettighederne er særlig indgribende og pålægger ejeren en ekstraordinær byrde (*Sonderopfer*). Foranstaltninger, der træffes af hensyn til almenvellet, kan have betydelige negative virkninger, som kun berører visse ejendomsejere, hvilket kan være uforholdsmæssigt. I disse sager skal staten i henhold til de almindelige retsprincipper i tysk ret helt fra starten indføre en kompensationsordning i foranstaltningen for at sikre, at foranstaltningen er proportional ([125]). For så vidt angår kompensationsforanstaltninger er det imidlertid Kommissionens opfattelse, at økonomisk kompensation i henhold til tysk ret ikke kan overvejes, før andre former for kompensation er blevet overvejet, f.eks. overgangsordninger.

(300) Ved analysen af, om udfasningen af brunkul er forenelig med artikel 14 i Grundgesetz, bør følgende struktur følges. For det første skal det vurderes, om bestemmelsen om indhold og begrænsninger er proportional. For det andet kan det, hvis dette ikke var tilfældet, føre til særligt store vanskeligheder (*besonderer Härtefall*) for og pålægge ejeren af ejendommen en ekstraordinær byrde (*Sonderopfer*). For det tredje er økonomisk kompensation i tilfælde af en ekstraordinær byrde kun en sidste udvej, efter at der er indført andre afhjælpende foranstaltninger såsom overgangsforanstaltninger.

(301) Som beskrevet i betragtning (296) har den tyske domstol fastslået, at det generelle mål af offentlig interesse om miljøbeskyttelse vejer tungere end den private interesse i ikke at blive begrænset i anvendelsen af ejendom. Lukningen af RWE's brunkulsanlæg har et miljømål, da den vil føre til en reduktion af CO_2-emissionerne (betragtning (18)), hvilket betyder, at en påbudt lukning af brunkulsanlæg kan begrundes i almene hensyn.

(302) I forbindelse med proportionalitetsvurderingen bør det også vurderes, om operatøren har en berettiget forventning, som skal afvejes mod offentlighedens interesse i miljøbeskyttelse. I denne forbindelse finder Kommissionen, at det fremgår klart af relevant tysk retspraksis, at ingen er beskyttet mod lovændringer, der berører en eksisterende investering.

(303) Kommissionen minder om, at den tyske domstol som beskrevet i betragtning 104 i åbningsafgørelsen i sin dom fra 2009 ([126]) har drøftet, om en person vil være beskyttet mod lovændringer i forbindelse med en eksisterende investering, herunder omfanget af beskyttelsen af den berettigede forventning i tilfælde af ændringer af den retlige ramme. Parterne i denne sag var uenige om, hvorvidt de senere indførte strengere krav til ægglæggende høners velfærd også fandt direkte anvendelse på sagsøgerens anlæg, som havde fået driftstilladelse, før de strengere krav var trådt i kraft, og havde forventet, at sagsøgerens investeringer ville blive rentable efter 15-20 års drift. Den tyske domstol forkastede appellen og konkluderede, at der i henhold til tysk ret ikke er nogen ret til at blive beskyttet mod lovændringer, indtil investeringsomkostningerne og anlæggene er blevet afskrevet. Den tyske domstol påpegede endvidere, at en tilstrækkelig overgangsperiode bidrager til at forankre dette princip. Omstændighederne omkring ægglæggende høners velfærd blev allerede drøftet på det tidspunkt, hvor sagsøgeren havde modtaget sin oprindelige tilladelse. Ifølge den tyske domstol kunne sagsøgeren ikke fortsat påberåbe sig den fortsatte eksistens af den standard for dyrevelfærdskrav, der var gældende på tidspunktet for udstedelsen af tilladelsen. Industrien burde således have været i stand til at forudsige og forvente en lovændring.

([125]) I tysk ret omtalt som princippet om »ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung«.

([126]) BVerwG NVwZ, Urteil vom 30.4.2009 – 7 C 14.08, S. 1443. Dette anføres også i dekommissioneringsundersøgelsen: Da der ikke er nogen ret til en sådan beskyttelse, kan de berørte operatører ikke påberåbe sig en særlig beskyttelse af eksisterende og berettigede forventninger for at undgå (yderligere) krav om reduktion af drivhusgasemissioner for at beskytte det globale klima.

(304) I den foreliggende sag er omstændighederne omkring brunkulsoperatørerne de samme. Operatørerne har foretaget deres investeringer i de brunkulsanlæg, der skal lukkes, inden den retlige ramme for udfasningen af brunkul blev indført. Som det imidlertid klart fremgår af den tyske domstols dom fra 2009 som omhandlet i betragtning (304), kan operatørerne ikke påberåbe sig status quo, dvs. de kan ikke forvente at blive beskyttet mod lovændringer, indtil deres investeringer er fuldt afskrevet. Brunkulsoperatørerne burde desuden inden kulkommissionens opstart have haft kendskab til Tysklands energipolitik, som indebar, at kul og brunkul ville blive erstattet af mindre forurenende brændstoffer eller vedvarende energi, hvilket længe har været offentligt kendt. Selv om kulkommissionen først påbegyndte sine aktiviteter i 2018, havde Tyskland allerede tidligere påtaget sig internationale klimabeskyttelsesforpligtelser. Tyskland vedtog f.eks. sit første nationale klimapolitiske mål allerede i 1995 og besluttede i 2007 konkret at reducere drivhusgasemissionerne med mindst 40 % senest i 2020 (i forhold til 1990) (se betragtning (17) og (18)). I 2016 blev begrebet drivhusgasneutralitet senest i 2050 indført i den tyske klimahandlingsplan ([127]). Sammenfattende kan det anføres, at da der i henhold til tysk ret ikke er nogen ret til at blive beskyttet mod lovændringer — end ikke indtil investeringsomkostningerne er blevet afskrevet — er det ikke sandsynligt, at en operatør af et brunkulskraftværk kan have en berettiget forventning om beskyttelsen af sine investeringer, der vægter højere end den almene interesse.

(305) Med hensyn til RWE's argument om, at udfasningen af brunkul indebærer en ekstraordinær byrde for RWE set i sammenhæng med selskabets forpligtelser i henhold til EU ETS (betragtning (95)), bemærker Kommissionen, at EU ETS berører mange sektorer og forurenere og ikke kun RWE eller brunkulsoperatører. Kommissionen tolker tysk retspraksis således, at spørgsmålet om, hvorvidt en foranstaltning, der begrænser ejendomsretten, pålægger en ekstraordinær byrde, undersøges inden for rammerne af den pågældende foranstaltning. Kommissionen finder derfor, at EU ETS ikke kan tages i betragtning i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt en politisk foranstaltning, der er specifik for brunkul, medfører en ekstraordinær byrde.

(306) Kommissionen tolker desuden tyske retspraksis således, at det, før der skal ydes økonomisk kompensation i henhold til national ret, er nødvendigt at overveje, om en uforholdsmæssig stor ekstraordinær byrde ikke kan afværges på anden vis, f.eks. gennem overgangsordninger. RWE er f.eks. fortsat ejer af jorden og den eksisterende infrastruktur, og RWE har derfor mulighed for at anvende disse aktiver til elproduktion baseret på andre brændstoffer eller til andre formål. Som beskrevet i betragtning (302) indrømmes de fleste af RWE's brunkulsfyrede anlæg i den foreliggende sag desuden en overgangsperiode, inden de lukkes, og kun Niederaußem D blev påbudt at lukke med det samme ved udgangen af 2020.

6.1.2.1.2. Resultaterne af relevante tyske undersøgelser

(307) Kommissionen bemærker endvidere, at der findes en række offentligt tilgængelige undersøgelser sammenfattet i betragtning (309)-(312), som ikke udelukker muligheden for at gennemføre en tidlig udfasning af brunkul uden økonomisk kompensation. Kommissionen har specifikt analyseret to undersøgelser, som er i overensstemmelse med den tyske domstols synspunkter og retslitteraturen beskrevet i betragtning (291)-(299). Kommissionen har taget disse undersøgelser i betragtning af følgende årsager. For det første er begge forholdsvis nye, nemlig fra 2018. For det andet er de begge skrevet af videnskabelige parter. Den tyske Forbundsdags forskningsfacilitet, som udarbejdede den første undersøgelse omhandlet i betragtning (309), udfører videnskabelig forskning til støtte for medlemmerne af den tyske Forbundsdag, selv om dens rapporter ikke repræsenterer den tyske Forbundsdags, dens organers eller dens forvaltnings synspunkter. Den anden undersøgelse omhandlet i betragtning (310)-(312) blev bestilt af forbundsministeriet for miljø, naturbeskyttelse, nuklear sikkerhed og forbrugerbeskyttelse (»BMUV«) hos professor Dr. Thomas Schomerus, en juridisk forsker og ekspert i offentlig ret, og advokat Gregor Franßen.

([127]) Online: https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7265/file/7265_Phasing_Out_Coal.pdf, s. 40.

6.1.2.1.2.1. Beskrivelse af resultaterne:

(308) I 2018 gennemførte den tyske Forbundsdags forskningsfacilitet en undersøgelse af de forfatningsmæssige krav til den lovbestemte dekommissionering af kulfyrede kraftværker (herefter den »tyske Forbundsdags undersøgelse«) ([128]). Den tyske Forbundsdags undersøgelse viste, at lukningen af kulfyrede kraftværker ikke udgør en ekspropriation i henhold til artikel 14, stk. 3, i Grundgesetz, og at lukningen er en bestemmelse om indhold og begrænsninger i henhold til artikel 14, stk. 1, i Grundgesetz. I den tyske Forbundsdags undersøgelse konkluderede forskningsfaciliteten, at der kun skulle ydes kompensation til de enkelte anlæg, som på trods af overgangs- og undtagelsesordningerne er pålagt en ekstraordinær byrde (*Sonderopfer*). I den tyske Forbundsdags undersøgelse blev det endvidere vurderet, at i tilfælde af ældre anlæg, der allerede er fuldt afskrevet, er det muligt at gennemføre en dekommissionering uden kompensation.

(309) Undersøgelsen »Climate protection and the legal possibilities of decommissioning lignite and hard-coal fired power plants« ([129]) (»dekommissioneringsundersøgelsen«), der blev bestilt af BMUV, viste også, at bestemmelser om dekommissionering af kulfyrede anlæg ikke udgør en ekspropriation i henhold til artikel 14, stk. 3, i Grundgesetz. Det fremgår endvidere af dekommissioneringsundersøgelsen, at bestemmelserne vedrører indhold og begrænsninger i medfør af artikel 14, stk. 1, i Grundgesetz, og i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, i Grundgesetz omfatter lovgivers handlefrihed også beføjelsen til fuldstændigt at ophæve en tidligere retsstilling beskyttet af ejendomsrettigheder, forudsat at det er begrundet i tilsvarende vægtede almene hensyn.

(310) Dekommissioneringsundersøgelsen viste, at bestemmelserne om indhold og begrænsninger er forfatningsmæssige og ikke pålægger en urimelig økonomisk byrde. Bestemmelserne om dekommissionering af kul- eller brunkulskraftværker af hensyn til klimabeskyttelsen er således forfatningsmæssige, da de er hensigtsmæssige, nødvendige og proportionale. Det blev navnlig bemærket, at de alvorlige hensyn til almenhedens interesse, nemlig behovet for klimabeskyttelse og opnåelse af kulstofneutralitet, opvejer den specifikke økonomiske byrde, der pålægges de berørte aktører. De berørte operatører skal således bære tabet af muligheden for fremtidig indtjening på den investerede kapital ved at fortsætte driften af anlæggene. Det blev desuden påpeget i dekommissioneringsundersøgelsen, at Grundgesetz ikke gør en lovligt begrundet udfasning af brunkul betinget af fuld afskrivning af den investerede kapital. Ved udformningen af Kohleausstiegsgesetz bør der dog tages rimeligt hensyn til de berørte parters økonomiske interesser. I dekommissioneringsundersøgelsen blev det endvidere påpeget, at ikke blot økonomisk kompensation, men også overgangsforanstaltninger såsom en overgangsperiode, er en form for kompensationsforanstaltning i sig selv og kan afhjælpe indgrebet i de berørte operatørers aktiviteter. Med hensyn til tidsplanen for afskrivning omfattede dekommissioneringsundersøgelsen flere eksempler. I dele af litteraturen anføres det f.eks., at investeringer kan afskrives på 20 år ([130]). Under henvisning til beregninger foretaget af det tyske miljøagentur (Umweltbundesamt) forventes initialinvesteringerne i kul- eller brunkulsfyrede kraftværker desuden at blive afskrevet efter ca. 15-20 år, og senest efter 25 år er investeringen af aktiverne muligvis ikke blot blevet afskrevet, men vil have givet et afkast, der svarer til afkastet på statsobligationer ([131]). Anlæg, der allerede havde været i drift i mere end 25 år i 2017, er sandsynligvis allerede afskrevet ([132]). Ifølge dekommissioneringsundersøgelsen og de nævnte kilder ville den gennemsnitlige afskrivningstid for et brunkulsanlæg således være ca. 25 år ([133]). Det blev konkluderet i dekommissioneringsundersøgelsen, at der — i det omfang investeringerne i kul- eller

([128]) Stilllegung von Kraftwerken, Ausarbeitung, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (WD 3 — 3000 – 360/18). Online: https://www.bundestag.de/resource/blob/579426/79b26fd54662407f696a224c9aa1955a/WD-3-360-18-pdf-data.pdf.

([129]) Original titel: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, online: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf.

([130]) Dekommissioneringsundersøgelsen, s. 157, fodnote 408: Siehe etwa Buttermann/Baten, Wirtschaftlichkeit des Neubaus von Braunkohlekraftwerken, Tabelle 1 (Kapitalbindungsdauer), ET 2013, S. 46 (47); Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Die Zukunft der Braunkohle in Deutschland im Rahmen der Energiewende, 2012, S. 18; und erneut bestätigt hinsichtlich der bilanziellen Abschreibung in: Deutsches Wirtschaftsinstitut, Braunkohleausstieg — Gestaltungsoptionen im Rahmen der Energiewende, 2014; Umweltbundesamt, Klimaschutz und Versorgungssicherheit — Entwicklung einer nachhaltigen Stromversorgung, Climate Change 13/2009, S. 8; so auch Däuper/Michaels, EnWZ 2017, S. 211 (217); Ziehm, ZNER 2017, 7 (10).

([131]) Dekommissioneringsundersøgelsen, s. 158, fodnote 409: So Ziehm, ZNER 2017, 7 (10), unter Berufung auf Umweltbundesamt, Klimaschutz und Versorgungssicherheit — Entwicklung einer nachhaltigen Stromversorgung, Climate Change 13/2009, S. 23.

([132]) Dekommissioneringsundersøgelsen, s. 158, fodnote 412: BET Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH, Kurzstudie »Amortisationszeiten bestehender Kohlekraftwerke« vom 3.11.2017, S. 16.

([133]) Dekommissioneringsundersøgelsen, s. 157-158.

brunkulsfyrede kraftværker er fuldt afskrevet — ikke er et krav om kompensation i henhold til Kohleausstiegsgesetz. Det blev imidlertid konkluderet, at der for at være på den sikre side, selv for de afskrevne anlægs vedkommende, bør indrømmes en overgangsperiode på 1-2 år for at give operatørerne mulighed for at tilpasse sig.

(311) Desuden var der i dekommissioneringsundersøgelsen også fokus på, om en påbudt lukning af kulkraftværker påvirker den berettigede forventning, hvis anlæggene ikke er fuldt afskrevet. Ifølge undersøgelsen er der ikke nogen særlig beskyttelse af ejendomsrettigheder i forbindelse med investeringer foretaget efter 2010. I 2010 havde forbundsregeringen overvejet eventuelt at begrænse produktionen af fossil energi til en rolle som balancerings- og reservekapacitet i et fleksibelt elforsyningsnet. Fra dette tidspunkt er der således kun et begrænset behov for beskyttelse af den berettigede forventning og tillid i denne henseende ([134]). Under alle omstændigheder kunne det efter denne dato ikke med rimelighed antages, at sådanne anlæg blot ville fortsætte driften ubegrænset i fremtiden.

6.1.2.1.3. Kommissionens overvejelser og konklusion om kompensation i henhold til gældende national ret

(312) På baggrund af ovenstående finder Kommissionen følgende:

(313) Det er i henhold til tysk ret muligt at begrænse anvendelsen af ejendom af hensyn til den offentlige orden og påbyde lukningsdatoen. Dette skyldes de sociale bånd eller sociale forpligtelser, der er knyttet til ejendomsretten (*Sozialbindung des Eigentums oder Sozialpflichtigkeit des Eigentums*). Miljøhensyn er en gyldig grund i forbindelse med brunkul, som er et stærkt forurenende brændstof til elproduktion. Derfor skal der i henhold til tysk ret i princippet ikke nødvendigvis ydes kompensation i den foreliggende sag.

(314) Selv om det er korrekt, at den berettigede forventning hos ejeren af ejendommen om, at der ikke bliver lagt hindringer i vejen for investeringer, kan afvejes mod offentlighedens interesse, finder Kommissionen, at den politiske kurs allerede inden kulkommissionens opstart i 2018 var blevet mere konkret med hensyn til at fastsætte klimamål og nedprioritere stærkt forurenende fossile brændstoffer, samtidig med at den begunstigede elproduktion fra vedvarende energikilder. Selv om dette kan have været en gradvis proces, er Kommissionen enig i den citerede litteratur, hvori det anføres, at beskyttelsen af den berettigede forventning var blevet begrænset lang tid før 2018. Kommissionen bemærker, at 2010 betragtes som et særligt relevant år i denne henseende i dekommissioneringsundersøgelsen.

(315) Det ser endvidere ud til, at de ejerinteresser, der kan beskyttes, under alle omstændigheder ikke rækker ud over den relevante afskrivningsperiode for investeringen. For så vidt angår de afskrevne anlæg vil 14 ud af 16 af RWE's brunkulsanlæg som bekræftet af Tyskland være fuldt afskrevet på tidspunktet for deres lukning (se betragtning (55)), da sådanne anlæg har været i drift i ca. 50-60 år — i 28 år for Niederaußem K's vedkommende. Disse driftsår ligger et godt stykke over gennemsnittet på 25 år for afskrivning som beskrevet i dekommissioneringsundersøgelsen i betragtning (310) (se tabel 4 og betragtning (54)).

(316) Ifølge Kommissionens oplysninger bør overgangsordninger desuden prioriteres højere end økonomisk kompensation i henhold til tysk ret, hvis der er et krav om kompensation. Alle disse fuldt afskrevne anlæg på nær ét er blev indrømmet overgangsperioder fra det tidspunkt, hvor Kohleausstiegsgesetz trådte i kraft (se tabel 3). Kommissionen er derfor af den opfattelse, at der ikke var et krav om økonomisk kompensation til disse anlæg i henhold til tysk ret.

([134]) Dekommissioneringsundersøgelsen, s. 201-203.

(317) Samtidig er to ud af 16 brunkulsanlæg muligvis ikke fuldt afskrevet ved lukningen, da de har været i drift i mindre end 25 år, nemlig Neurath F (BoA 2) og Neurath G (BoA 3) (begge åbnede i 2012). I lyset af ovenstående burde RWE imidlertid på tidspunktet for åbningen af de nævnte anlæg have vidst, at disse anlægs potentielle levetid kan være begrænset, og at operatøren muligvis ikke kan afskrive disse anlæg fuldt ud (se betragtning (312)). Der fastsat en overgangsperiode på 7,5 år fra oktober 2022 for disse to anlæg. For disse to anlæg, som muligvis endnu ikke er fuldt afskrevet, finder Kommissionen det derfor plausibelt, at overgangsperioden i sig selv er en tilstrækkelig form for kompensation, og at der ikke er behov for yderligere økonomisk kompensation. Og selv om dette ikke var tilfældet, ville den samlede regnskabsmæssige værdi af disse to anlæg pr. 31. marts 2030 ifølge Tyskland beløbe sig til 570 mio. EUR (se betragtning (57)).

(318) Kort sagt finder Kommissionen, at det kan udelukkes, at der i tysk ret stilles krav om økonomisk kompensation i forbindelse med en påbudt lukning inden for de frister, som Tyskland har fastsat. Selv om anlægget Niederaußem D ikke blev indrømmet en overgangsperiode på et år før lukningen, bemærker Kommissionen, at Tyskland i anmeldelsen ikke medregner den i beregningerne til påvisning af den mistede fortjeneste, og at overgangsperioden har varet længere end den tid, det i gennemsnit tager at afskrive investeringerne fuldt ud.

(319) Kommissionen konkluderer derfor, at der ikke ville blive stillet krav om kompensation i henhold til de gældende nationale retsregler i det hypotetiske scenario, hvor der ikke blev indgået en aftale mellem staten og operatøren. De aftalte beløb giver derfor RWE en fordel, som kraftværket ikke ville have opnået på normale markedsvilkår, dvs. ved påbudt lukning uden kompensation.

(320) Selv hvis det blev antaget, at de tyske nationale domstole, hvis den anmeldte foranstaltning ikke var blevet gennemført, tilkendte RWE en kompensation, ville en sådan kompensation sandsynligvis være begrænset til de to anlæg, som ikke ville være fuldt afskrevet senest i 2030 (Neurath F (BoA 2 og Neurath G (BoA 3)). Under alle omstændigheder vil en sådan hypotetisk kompensation, der måtte blive tildelt efter langvarige og usikre retlige procedurer, ikke nå op på 2,6 mia. EUR (se betragtning (55) og (56)). Selv om der var ret til kompensation (hvilket ikke er tilfældet), finder Kommissionen derfor, at kompensationen i henhold til den anmeldte foranstaltning under alle omstændigheder er større end den kompensation, der måtte blive påbudt i henhold til national ret. Som følge af den anmeldte foranstaltning er RWE desuden ikke nødsaget til at indlede langvarige retlige procedurer med usikre resultater, hvilket selskabet ellers ville have været nødsaget til.

(321) I denne forbindelse påpeger Kommissionen, at den anmeldte foranstaltning på 2,6 mia. EUR nominelt er angivet som et enkelt beløb i Kohleausstiegsgesetz og i tillægsaftalen og ikke er opdelt eller afsat til lukningen af individuelle anlæg. De enkelte anlæg er således uadskillelige med henblik på kvalificering som støtte, og de blev planlagt lukket samtidigt med det samme formål, nemlig at kompensere RWE for udfasningen af brunkul og sikre, at RWE's situation som et selskab forblev uændret. Kommissionen udleder derfor, at selv om kun en del af kompensationsbeløbet måtte være økonomisk kompensation påbudt i henhold til tysk ret, kan foranstaltningen ikke opdeles kunstigt i flere trin, og hele det anmeldte beløb skal derfor betragtes som støtte.

(322) Kommissionen finder således, at selv om der i henhold til national ret var en forpligtelse til økonomisk kompensation, ville en sådan potentiel kompensation være lavere end det anmeldte beløb på 2,6 mia. EUR. Det anmeldte beløb er beregnet på grundlag af disse individuelle anlægs mistede fortjeneste baseret på de tidligere lukningsdatoer i planen for lukning af RWE, dvs. fra 2021 til 2025. Den mistede fortjeneste, der anvendes i beregningerne, beregnes fra den respektive lukningsdato til 2026. I denne beregning tages der ikke hensyn til kompensation, der måtte være ydet i form af overgangsperioder siden 2020, hvor de tidlige lukninger blev påbudt i medfør af lovgivning. Der tages heller ikke hensyn til, at de respektive anlæg sandsynligvis er afskrevet inden lukningsdatoen.

(323) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at RWE ikke ville være berettiget til økonomisk kompensation i henhold til gældende national ret, og at den økonomiske kompensation, som RWE måtte være berettiget til i henhold til gældende national ret, under alle omstændigheder ikke ville være lig med eller højere end den anmeldte foranstaltning på 2,6 mia. EUR. RWE forventes derfor at modtage en kompensation i henhold til den anmeldte foranstaltning, der er større end påbudt i Grundgesetz. RWE vil således opnå en fordel, som selskabet ikke ville opnå på normale markedsvilkår.

6.1.2.2. Den tyske udfasning af kernekraft kan ikke anvendes analogt

(324) Tredjeparter påpegede, at den tyske udfasning af kernekraft kan anvendes analogt i den foreliggende sag, og at brunkulsoperatørerne derfor bør sikres yderligere beskyttelse i henhold til Grundgesetz (se betragtning (93), (182) og (183)).

(325) Kommissionen er ikke enig i tredjeparternes opfattelse og finder ikke, at der kan drages en direkte analogi mellem udfasningen af kernekraft og udfasningen af brunkul af følgende årsager. For det første bemærker Kommissionen, at staten i forbindelse med udfasningen af kernekraft havde forpligtet sig rent juridisk til at give producenterne en lovbestemt ret til fortsat at producere en vis mængde energi (»Reststrommengen«) i en bestemt periode. Den tyske domstol fastslog i en dom fra 2016 ([135]), at tilsidesættelsen af denne garanti gav ret til kompensation som følge af de forventninger, der var blevet skabt ved, at garantien for yderligere produktion var fastsat i en lov. I den foreliggende sag foreligger der imidlertid ikke en sådan garanti, og brunkulskraftværker har ikke sådanne berettigede forventninger, da der ikke har været nogen lov, som garanterer fortsat produktion af en nærmere angivet mængde energi fra brunkul. Omstændighederne i de to sager er derfor forskellige, og udfasningen af kernekraft kan ikke anvendes analogt i den foreliggende sag.

(326) For det andet havde den tyske domstol i forbindelse med udfasningen af kernekraft fastslået ([136]), at der manglede en kompensationsordning for investeringer, som var blevet værdiforringet som følge af annulleringen af de yderligere resterende elektricitetsmængder (*Reststrommengen*). Der var desuden ikke fastsat noget specifikt erstatningsbeløb i denne lov. I den foreliggende sag omfatter det relevante retsgrundlag (dvs. Kohleausstiegsgesetz) et specifikt kompensationsbeløb, og der er indført en detaljeret kompensationsforanstaltning, som kompenserer producenterne for udfasning af brunkul, som operatørerne har givet deres samtykke til i 2021-aftalen og tillægsaftalen (se betragtning (33) og (60)). Omstændighederne i de to sager er således ikke sammenlignelige.

(327) Kommissionen finder derfor ikke, at den tyske udfasning af kernekraft og udfasning af brunkul kan sammenlignes, da de faktiske omstændigheder i de to sager er forskellige.

6.1.3. *Selektivitet*

(328) Den anmeldte foranstaltning ydes kun til RWE, og den fordel, som RWE indrømmes, er derfor selektiv.

6.1.4. *Påvirkning af konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne*

(329) For at en foranstaltning skal kunne anses for at fordreje konkurrencen, er det ifølge fast retspraksis ([137]) tilstrækkeligt, at støttemodtageren konkurrerer med andre virksomheder på konkurrenceudsatte markeder.

(330) Da det tyske elmarked er en del af et liberaliseret marked, der er tæt knyttet til budområderne i nabolande, er operatørerne af brunkulskraftværkerne i direkte konkurrence med andre kraftværker.

(331) Udfasningen af brunkulsfyret elproduktion betyder desuden, at den elektricitet, som disse anlæg ville have produceret, nu skal produceres af andre producenter, hvilket sandsynligvis vil påvirke rangfølgen og dermed engrosprisen på elektricitet.

(332) Den anmeldte foranstaltning påvirker derfor konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne.

([135]) BVerfG, afgørelse truffet af førstekammeret den 6. december 2016 – 1 BvR 2821/11 -, præmis 1-407.
([136]) BVerfG, kendelse afsagt af førstekammeret den 29. september 2020 – 1 BvR 1550/19 -, præmis 1-86.
([137]) Rettens dom af 30. april 1998, Het Vlaamse Gewest (regionen Flandern) mod Kommissionen, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

6.1.5. *Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte*

(333) I lyset af ovenstående i dette afsnit 6.1 giver den ændrede RWE-foranstaltning RWE en selektiv fordel, som hidrører fra statsmidler og kan tilregnes staten, og foranstaltningen påvirker konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne. Den anmeldte foranstaltning udgør følgelig statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

6.2. **Støttens lovlighed**

(334) Kommissionen bemærker, at Kohleausstiegsgesetz (artikel 10), 2021-aftalen (§ 25, stk. 1) og Änderungsgesetz (artikel 3) indeholder en suspensionsklausul, hvorefter den ændrede RWE-foranstaltning kun kan anvendes, hvis og i det omfang Kommissionen har godkendt den i henhold til statsstøttereglerne (se betragtning (37)). Tyskland bekræftede desuden, at der ikke var foretaget betalinger til RWE (se betragtning (37)).

(335) Kommissionen finder derfor, at de tyske myndigheder ved at anmelde den ændrede RWE-foranstaltning før dens gennemførelse har overholdt anmeldelses- og standstill-forpligtelsen i artikel 108, stk. 3, i TEUF.

6.3. **Støttens forenelighed**

6.3.1. *Retsgrundlag for vurdering af støtten*

(336) Kommissionen kan i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF erklære støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, forenelig. Støtte, der er forenelig i henhold til denne bestemmelse i traktaten, skal derfor bidrage til udviklingen af en bestemt erhvervsgren ([138]). Støtten bør desuden ikke fordreje konkurrencen på en måde, der strider mod den fælles interesse.

(337) Den 27. januar 2022 vedtog Kommissionen retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi (»retningslinjerne«). Ifølge punkt 466 i disse retningslinjer vil Kommissionen anvende dem til at vurdere foreneligheden af al anmeldelsespligtig støtte til klima, miljøbeskyttelse og energi, som er tildelt eller påtænkes tildelt fra den 27. januar 2022.

(338) Ifølge Domstolens praksis skal støtten anses for at være ydet på det tidspunkt, hvor støttemodtageren har opnået ret til at modtage støtten i henhold til den gældende nationale ordning. Ved fastsættelsen af det tidspunkt, hvor støtten skal anses for at være ydet, skal samtlige betingelser for at opnå den pågældende støtte i henhold til national ret tages i betragtning ([139]).

(339) Kommissionen finder, at støtten til RWE endnu ikke er ydet på grund af suspensionsklausulen i det nationale retsgrundlag for den anmeldte foranstaltning (betragtning (37)). Kohleausstiegsgesetz (artikel 10), 2021-aftalen (§ 25, stk. 1) og Änderungsgesetz (artikel 3) indeholder navnlig en suspensionsklausul, hvorefter den anmeldte foranstaltning kun kan anvendes, hvis og i det omfang Kommissionen har godkendt den i henhold til statsstøttereglerne, og for så vidt som den oprindelige suspensionsklausul i 2021-aftalen fortsat er gyldig. Derfor er RWE's juridiske ret til at opnå kompensation i overensstemmelse med Kohleausstiegsgesetz og aftalen (både den oprindelige og som ændret) betinget af Kommissionens godkendelse af statsstøtte. Tyskland bekræftede desuden, at der ikke var foretaget betalinger til RWE (betragtning (37)).

([138]) Dom af 22. september 2020, Østrig mod Kommissionen, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, præmis 20 og 24.
([139]) Domstolens dom af 21. marts 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH mod Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, præmis 40-41.

(340) Kommissionen bemærker endvidere, at en medlemsstats anmeldelse af en påtænkt støtteforanstaltning ikke medfører, at der endeligt etableres en retlig situation, som indebærer, at Kommissionen skal tage stilling til foranstaltningens forenelighed ved anvendelse af de bestemmelser, der var i kraft på anmeldelsestidspunktet. Det tilkommer derimod Kommissionen at anvende de bestemmelser, der er i kraft på tidspunktet for beslutningens vedtagelse, selv om foranstaltningen blev anmeldt under en anden retlig ramme ([140]).

(341) Domstolen har præciseret, at når de bestemmelser, der var gældende, da en medlemsstat anmeldte en påtænkt støtte, bliver ændret, inden Kommissionen vedtager sin afgørelse, skal sidstnævnte med henblik på at træffe afgørelse på grundlag af de nye bestemmelser, således som den er forpligtet til, opfordre tredjeparter til at udtale sig om støttens forenelighed med sidstnævnte bestemmelser ([141]). I overensstemmelse med Domstolens retspraksis gennemførte Kommissionen den offentlige høring, hvori den opfordrede tredjeparter til at fremsætte bemærkninger til anvendeligheden og anvendelsen af retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi i den foreliggende sag (se betragtning (5)).

(342) I lyset af betragtning (338)-(342) finder Kommissionen, at retningslinjerne finder anvendelse i den foreliggende sag, og Kommissionen har vurderet foreneligheden af den ændrede RWE-foranstaltning på grundlag af de generelle bestemmelser om forenelighed i retningslinjerne (afsnit 3 i retningslinjerne), hvor det er relevant, og de specifikke forenelighedskriterier for støtte til tidlig lukning af rentable kulaktiviteter (afsnit 4.12.1 i retningslinjerne), som også omfatter brunkul. I afsnit 4.12.1 i retningslinjerne fastsættes de regler, som Kommissionen vil anvende ved vurderingen af forenelighedskriterierne vedrørende tilskyndelsesvirkning, nødvendighed, hensigtsmæssighed, proportionalitet og undgåelse af uforholdsmæssigt negative virkninger for konkurrencen og samhandelen. For så vidt angår de resterende forenelighedskriterier finder kapitel 3 i retningslinjerne anvendelse (punkt 421 i retningslinjerne).

(343) RWE mener ikke, at retningslinjerne finder anvendelse i den foreliggende sag, fordi kompensationen ikke udgør statsstøtte, og fordi RWE-foranstaltningen allerede blev gennemført i 2020, da lukningen af RWE blev indledt (se betragtning (111)-(113)). Flere tredjeparter påpegede, at de relevante begivenheder for anvendelsen af retningslinjerne er ikrafttrædelsen af Kohleausstiegsgesetz og undertegnelsen af 2021-aftalen, og da begivenhederne ligger forud for retningslinjernes ikrafttræden, finder retningslinjerne ikke anvendelse på den anmeldte foranstaltning (se betragtning (120) og (121) og (124)-(127)).

(344) En tredjepart påpegede imidlertid, at elementerne i kompensationen falder ind under retningslinjerne, da den anmeldte foranstaltning vedrører lukning af rentable kulaktiviteter, og da operatørerne ikke er kriseramte virksomheder i henhold til Kommissionens rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikkefinansielle virksomheder ([142]). Tredjeparten mener derfor, at afsnit 4.12.1 i retningslinjerne finder anvendelse (se betragtning (124)).

(345) I denne forbindelse bemærker Kommissionen, at den ændrede RWE-foranstaltning blev truffet af Tyskland for at fremskynde lukningen af RWE's rentable brunkulsaktiviteter og for at kompensere det berørte selskab. I overensstemmelse med punkt 425 i retningslinjerne falder den ændrede RWE-foranstaltning derfor ind under afsnit 4.12.1 i retningslinjerne. I modsætning til nogle tredjeparters påstande (se betragtning (197)) bemærker Kommissionen desuden, at afsnit 4.12.1 i retningslinjerne giver mulighed for kompensation for den mistede fortjeneste i tilfælde af påbudt tidlig lukning af rentable kulaktiviteter og ikke begrænser støtteintensiteten.

(346) Endelig henviste en tredjepart til Rådets afgørelse af 10. december 2010 om lukning af kulminer, der ikke er konkurrencedygtige ([143]), hvor det anvendte retsgrundlag var artikel 107, stk. 3, litra e), i TEUF (se betragtning (119)). Kommissionen bemærker, at Rådets afgørelse vedrører kulminer, der ikke er konkurrencedygtige, og finder anvendelse på bestemte kulkategorier (jf. artikel 1, litra a), i Rådets afgørelse), mens den anmeldte foranstaltning i den foreliggende sag vedrører rentable brunkulskraftværker. Desuden pålægger artikel 107, stk. 3, litra e), i TEUF Kommissionen at forelægge et forslag for Rådet, hvilket imidlertid ikke er sket i den foreliggende sag. Kommissionen finder derfor ikke, at Rådets afgørelse er det rette retsgrundlag.

([140]) Domstolens dom af 11. december 2008, Kommissionen mod Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, præmis 51-53.
([141]) Domstolens dom af 11. december 2008, Kommissionen mod Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, præmis 56.
([142]) Meddelelse fra Kommissionen — Rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikkefinansielle virksomheder (EUT C 249 af 31.7.2014, s. 1).
([143]) Rådets afgørelse 2010/787/EU.

6.3.2. *Positiv betingelse: Støtten skal fremme udviklingen af en erhvervsgren (økonomisk aktivitet)*

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

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

(348) Kommissionen erkendte i punkt 426 i retningslinjerne, at foranstaltninger til tidlig lukning af rentable kulaktiviteter kan fremme udviklingen af visse økonomiske aktiviteter eller områder, også ved at skabe plads til udvikling af andre elproduktionsaktiviteter i overensstemmelse med den grønne pagt for at kompensere for reduktionen af elproduktionskapaciteten som følge af den tidlige lukning.

(349) Kommissionen bemærker, at den anmeldte foranstaltning har til formål at tilskynde RWE til at ændre sin økonomiske adfærd ved at lukke sine brunkulskraftværker tidligere, end deres rentabilitet tilsiger, hvilket fører til en reduktion af elproduktionskapaciteten. Hvis det antages, at efterspørgslen efter elektricitet fortsat er den samme eller stiger, vil dette skabe et produktionsgab ([144]). Kommissionen finder således, at da den anmeldte foranstaltning vedrører udfasning af brunkulsaktiviteter, som ellers ville have været rentable på markedet, er den økonomiske aktivitet, der fremmes, elproduktion fra alternative energikilder.

(350) En fast lukningsdato vil forankre andre aktørers forventninger om, at en omstilling til klimaneutralitet er håndgribelig og mulig, og de kan således begynde at investere i klimaneutrale teknologier, hvilket vil indebære, at nettet bevæger sig væk fra den gamle kul- og brunkulsfyrede produktion. I et kontrafaktisk scenario, hvor den anmeldte foranstaltning ikke gennemføres, ville denne økonomiske udvikling ikke have samme omfang. Den anmeldte foranstaltning fremmer derfor udviklingen af den økonomiske aktivitet med elproduktion fra alternative kilder såsom vedvarende energikilder ([145]). Kommissionen er enig i RWE's argument om, at den anmeldte foranstaltning ikke blot fremmer udviklingen af den økonomiske aktivitet inden for VE-produktion, men i energisektoren som helhed, da alle markedsdeltagere har brug for en pålidelig udfasning af brunkul af hensyn til deres fremtidige investeringsbeslutninger (betragtning (128)-(131)).

(351) I en situation, hvor RWE's brunkulsfyrede anlæg ville have været nødt til at lukke uden kompensation, ville dette desuden have skabt juridisk usikkerhed med hensyn til en eventuel kompensation. Den forudsigelighed og retssikkerhed, der skabes med den anmeldte foranstaltning, bidrager derfor til at fremme den økonomiske aktivitet inden for brunkulsfyret elproduktion.

(352) Kommissionen finder derfor, at den ændrede RWE-foranstaltning bidrager til udviklingen af en erhvervsgren (økonomisk aktivitet) som omhandlet i artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF og i overensstemmelse med punkt 24 og 426 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

([144]) En undersøgelse gennemført på vegne af det tyske energiagentur viser, at elforbruget forventes at stige med mindst 8 % mellem 2015 og 2040 med udgangspunkt i det mest konservative scenario (dena-Leitstudie. Integrierte Energiewende. Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050, s. 195 f.). I fremskrivninger fra de tyske transmissionssystemoperatører forudses også en stigning i efterspørgslen efter elektricitet fremover. De forventer, at nettoefterspørgslen efter elektricitet vil stige fra 513,1 TWh i 2016 til 581,6 TWh i 2035 i deres mest konservative scenario (Szenariorahmen zum Netzentwicklungsplan Strom 2035, Version 2021. Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber, s. 54).

([145]) Se også afgørelsen om udfasning af stenkul i Tyskland, betragtning 101.

(353) Kommissionen bemærker endvidere, at udviklingen af den økonomiske aktivitet med elproduktion fra alternative kilder såsom vedvarende energikilder vil have positive virkninger i form af miljøgevinster. I meddelelsen om investeringsplanen for et bæredygtigt Europa, som er en del af den europæiske grønne pagt, har Kommissionen anerkendt, at lukningen af kulfyrede kraftværker er et område, der er afgørende for at opnå omstillingen til en klimaneutral økonomi ([146]). Med den gradvise lukning af RWE's brunkulskraftværker vil den anmeldte foranstaltning gradvist mindske elproduktionens negative indvirkning på klimaet eller miljøet og fremme udviklingen af elproduktion baseret på vedvarende energikilder og dermed øge elproduktionssektorens bæredygtighed.

(354) Kommissionen bemærker, at den anmeldte foranstaltning ved at fremme udviklingen af den økonomiske aktivitet med elproduktion fra alternative kilder vil bidrage til at reducere CO_2-emissionerne i Tyskland. I lyset af EU's mål om gradvist at reducere sine drivhusgasemissioner over tid for at sikre omstillingen til en klimaneutral økonomi ([147]) og med henblik på Parisaftalen ([148]) forventer Tyskland at blive klimaneutral senest i 2045. Som beskrevet i betragtning (16) har Tyskland også fastsat mellemliggende mål, navnlig for energisektoren, som skal reducere emissionerne fra ca. 257 mio. ton CO_2-ækvivalenter i 2022 ([149]) til 108 mio. ton CO_2-ækvivalenter senest i 2030.

(355) Mere specifikt er den gradvise udfasning af brunkulsfyret elproduktion en afgørende politisk foranstaltning for Tysklands opnåelse af CO_2-neutralitet. Tyskland anslog, at RWE's brunkulsanlæg, der var berørt af udfasningen, tegnede sig for ca. 67 mio. ton CO_2-emissioner i 2018 og for ca. 52 mio. ton CO_2-emissioner i 2019 (betragtning (18)). Den anmeldte foranstaltning har til formål at opnå CO_2-emissionsreduktioner ved at erstatte brunkulsfyret elproduktion med elproduktion fra alternative kilder. Den bidrager således til Unionens klimapolitik og forventes at bidrage til modvirkningen af klimaændringer. I denne henseende indeholder Kohleausstiegsgesetz bestemmelser om regelmæssige revisioner (planlagt til 2026, 2029 og 2032) for at vurdere den anmeldte foranstaltnings bidrag til Tysklands (og Unionens) klimamål.

(356) Kommissionen finder derfor, at medlemsstaten har beskrevet, hvordan den anmeldte foranstaltning bidrager til at nå målene for Unionens klimapolitik, miljøpolitik og energipolitik i overensstemmelse med punkt 25 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

(357) Endelig fremførte nogle tredjeparter, at eftersom kompensationen er rettet mod og har til formål at kompensere for lukningen af kraftværkerne, kan den ikke betragtes som støtte til fremme af udviklingen af en erhvervsgren (økonomisk aktivitet), I stedet er den økonomiske aktivitet, hvis udvikling fremmes med den anmeldte foranstaltning, overgangen fra kulproduktion til vedvarende energi (se betragtning (134) og (135)). En tredjepart fremførte også, at den tyske regering ikke havde afgrænset de økonomiske aktiviteter, der vil blive fremmet som følge af støtten, og anført, hvordan den anmeldte foranstaltning støtter sådanne aktiviteter (se betragtning (136)). Kommissionen er ikke enig i disse tredjeparters synspunkter. Som forklaret i betragtning (349)-(357) vil den anmeldte foranstaltning fremme den økonomiske aktivitet inden for brunkulsfyret elproduktion takket være den forudsigelighed og retssikkerhed, som den skaber, men foranstaltningen vil også fremme elproduktion fra alternative kilder, da den tidlige lukning af RWE's anlæg vil skabe et gab i elproduktionen, der fremmer denne produktion.

6.3.2.2. Tilskyndelsesvirkning

(358) I henhold til punkt 427 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi skal foranstaltningen udløse en ændring i aktørernes økonomiske adfærd, idet de lukker deres kulaktiviteter før udløbet af deres økonomiske levetid. For at afgøre, om dette er tilfældet, vil Kommissionen sammenligne det faktiske scenario (dvs. den anmeldte foranstaltnings virkninger) med et kontrafaktisk scenario (dvs. uden den anmeldte foranstaltning).

([146]) Meddelelse fra Kommissionen af 14. januar 2020: Investeringsplan for et bæredygtigt Europa — Investeringsplan for den europæiske grønne pagt

([147]) Som bekræftet på Det Europæiske Råds møde den 12. december 2019. Konklusioner, EUCO 29/19.

([148]) https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.

([149]) https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-emission-von-treibhausgasen#die-wichtigsten-fakten.

(359) Kommissionen finder, at den anmeldte foranstaltning har en tilskyndelsesvirkning, da den tilskynder RWE til at lukke sine anlæg tidligere end forventet på markedsvilkår og dermed ændrer RWE's adfærd, hvilket ikke ville være sket, hvis den anmeldte foranstaltning ikke var blevet gennemført. Tyskland foretog en vurdering af den forventede rentabilitet af RWE's brunkulsfyrede kraftværker. Ifølge den reviderede beregning er anlæggene rentable, og deres mistede fortjeneste overstiger kompensationsbeløbet (se betragtning (64) og (65)). Selv om Tyskland erkender, at der er en vis usikkerhed omkring fremskrivningerne, og tredjeparter fremlægger alternative rentabilitetsscenarier, ville RWE i et kontrafaktisk scenario, dvs. hvor den anmeldte foranstaltning ikke gennemføres, sandsynligvis have opretholdt driften af anlæggene. Ifølge de beregninger, som Tyskland har fremlagt, ville RWE's anlæg i et kontrafaktisk scenario fortsat have overskud, og hvis den anmeldte foranstaltning ikke var blevet gennemført, ville RWE ikke have haft incitament til at udfase sine brunkulsanlæg. Da den anmeldte foranstaltning i det faktiske scenario fastlægger udfasningen af RWE's rentable anlæg til gengæld for en finansiel modydelse, retssikkerhed og forudsigelighed og de øvrige fordele, som den anmeldte foranstaltning medfører (se betragtning (232)), har RWE en klar tilskyndelsesvirkning.

(360) Kommissionen finder også, at den omstændighed, at RWE allerede havde lukket seks anlæg ([150]), før Tyskland anmeldte den ændrede RWE-foranstaltning til Kommissionen i december 2022, ikke rejser tvivl om RWE's tilskyndelse til at lukke disse anlæg. Dette skyldes, at RWE ved lukningen af disse seks anlæg handlede i forventning om, at Tyskland ville betale den kompensation, der er fastsat i Kohleausstiegsgesetz (som blev vedtaget den 8. august 2020, før nogen af anlæggene blev lukket, se betragtning (30)), og i 2021-aftalen, idet RWE havde modtaget så mange garantier for ydelsen af støtten fra Tyskland, som lovligt kunne opnås. Tyskland fremførte desuden, at både den oprindelige og ændrede RWE-foranstaltning har en tilskyndelsesvirkning for RWE (se betragtning (244)).

(361) Desuden bør foranstaltningen i henhold til punkt 427 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi ikke føre til en omgåelse af de regler, der gælder for foranstaltninger til forsyningssikkerhed. I denne forbindelse bemærker Kommissionen, at den anmeldte foranstaltning ikke har til formål at løse langsigtede og kortsigtede forsyningssikkerhedsproblemer som følge af markedssvig eller et lovgivningsmæssige mangler, hvilket også blev bekræftet af de tyske myndigheder (se betragtning (245) og (246)), men at den har til formål at udfase brunkulskraftværker for at reducere drivhusgasemissionerne i elsektoren betydeligt, hvilket vil føre til, at Tyskland når sine klimamål for 2030 og 2045 (se betragtning (21)). Endvidere udgør den kompensation, der skal ydes til RWE i henhold til den anmeldte foranstaltning, ikke en godtgørelse for disponibel kapacitet, men er en kompensation for RWE's mistede fortjeneste som følge af den påbudte tidlige lukning af selskabets brunkulsfyrede anlæg. Den anmeldte foranstaltning fører derfor ikke til en omgåelse af de regler, der gælder for foranstaltninger til forsyningssikkerhed, jf. punkt 427 i retningslinjerne.

(362) Det kan derfor konkluderes, at den ændrede RWE-foranstaltning har en tilskyndelsesvirkning som krævet i punkt 427 i retningslinjerne, da den tilskynder støttemodtageren til at ændre sin adfærd ved at lukke sine brunkulskraftværker tidligere end planlagt og på en mere velordnet og forudsigelig måde, hvilket støttemodtageren ikke ville have gjort uden støtten eller ville have gjort på en mere begrænset eller anden måde.

6.3.2.3. Ingen overtrædelse af relevante EU-retlige bestemmelser

(363) I henhold til punkt 33 i retningslinjerne kan støtten, hvis den støttede aktivitet eller støtteforanstaltning eller de betingelser, der er knyttet dertil, herunder dens finansieringsmetode, når den udgør en integrerende del af foranstaltningen, uundgåeligt indebærer en overtrædelse af den relevante EU-lovgivning, ikke erklæres for forenelig med det indre marked.

(364) I den foreliggende sag har Kommissionen navnlig vurderet, om den anmeldte foranstaltning er i strid med princippet om, at forureneren betaler, jf. artikel 191, stk. 2, i TEUF, hvori det hedder, at »Unionens politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Unionen. Den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler.« I punkt 19, nr. 58), i retningslinjerne er princippet om, at forureneren betaler, defineret således: »omkostningerne ved forureningsbekæmpende foranstaltninger bør bæres af den forurener, der forårsager forureningen«.

([150]) Første anlæg (Niederaußem D) i december 2020, dvs. efter vedtagelsen af Kohleausstiegsgesetz i august 2020, tre anlæg (Neurath B, Niederaußem C, Weisweiler E) ved udgangen af 2021 og to andre anlæg i 2022 (Neurath A, Frechen/Wachtberg), se tabel 2.

(365) Kommissionen er enig med Tyskland, som fremførte (se betragtning (247)), at princippet om, at forureneren betaler, er overholdt, fordi de omkostninger, der skal kompenseres for, skyldes den tidlige lukning og ikke skyldes operatørerne. Kompensationen vil med andre ord ikke dække de omkostninger, som operatørerne under alle omstændigheder skulle afholde i et scenario uden den tidlige udfasning af brunkul.

(366) Den anmeldte foranstaltning er derfor ikke i strid med artikel 191, stk. 2, i TEUF eller det princip, der er beskrevet i punkt 19, nr. 58), i retningslinjerne.

(367) En tredjepart fremførte, at operatørernes aktiviteter er i strid med afledt EU-ret, f.eks. Kommissionens gennemførelsesbestemmelser 2018/1135 om IED-indberetning, eller regler om vandafgifter og skadesomkostninger (se betragtning (151)). Kommissionen finder ikke, at disse påstande er relevante i den foreliggende sag af de samme grunde som anført i betragtning 360.

(368) Kommissionen konkluderer derfor, at den ændrede RWE-foranstaltning ikke er i strid med relevante bestemmelser eller generelle principper i EU-retten og er i overensstemmelse med punkt 33 i retningslinjerne.

6.3.3. *Negativ betingelse: Støtteforanstaltningen må ikke ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse*

6.3.3.1. Minimering af konkurrence- og samhandelsfordrejninger

(369) Den anmeldte foranstaltning påvirker hovedsagelig elmarkedet i Tyskland, hvor flere leverandører konkurrerer med hinanden. Den kan også påvirke elmarkederne i nabolande i betragtning af de grænseoverskridende sammenkoblinger.

6.3.3.1.1. Støttens nødvendighed

(370) Med henvisning til punkt 428 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi finder Kommissionen, at der er behov for en foranstaltning, hvis medlemsstaten kan påvise, at foranstaltningen er rettet mod en situation, hvor den kan medføre en væsentlig forbedring, som markedet alene ikke kan levere, f.eks. ved at muliggøre udfasning af elproduktionskapacitet baseret på kul og derved bidrage til udviklingen af den økonomiske aktivitet med elproduktion fra alternative kilder, hvilket ikke ville ske i samme omfang uden foranstaltningen. I denne forbindelse kan Kommissionen også overveje, om markedet selv ville have opnået en tilsvarende CO_2-emissionsreduktion, hvis foranstaltningen ikke var blevet gennemført, eller om foranstaltningen bidrager væsentligt til at skabe retssikkerhed og forudsigelighed, hvilket ikke ville ske uden foranstaltningen, og således fremmer den grønne omstilling.

(371) Kommissionen finder, at eftersom RWE's relevante anlæg er rentable (se betragtning (64) og (65)), er der ikke noget incitament til at lukke dem, i det mindste ikke i det omfang og inden for den frist, der er fastsat i den anmeldte foranstaltning, og markedet kan derfor ikke alene opfylde de tilsigtede mål med den anmeldte foranstaltning. Som beskrevet i betragtning (21) er hovedformålet med den anmeldte foranstaltning at opnå klimaneutralitet senest i 2045 og opfylde de foreløbige mål for 2030 ved at skabe mulighed for en større udbredelse af vedvarende energikilder på markedet for elproduktion. En gradvis udfasning af brunkul vil skabe behov for yderligere elproduktionsanlæg og -kapacitet, da udfasningen af brunkul vil reducere den eksisterende kapacitet i den tyske elproduktion, dvs. reducere udbuddet, samtidig med at efterspørgslen fortsat er den samme. Dette vil herefter gøre det muligt for nye vedvarende energikilder at trænge ind på markedet og give Tyskland mulighed for at reducere CO_2-emissionerne og opnå klimaneutralitet senest i 2045. Tyskland anfører, at uanset udbredelsen af vedvarende energikilder er de emissionsreduktioner, der er forbundet med udfasningen af brunkul, nødvendige for at nå Tysklands klimamål (se betragtning (21)). Den anmeldte foranstaltning skaber desuden retssikkerhed og sikrer en pålidelig dekommissionering, hvilket ikke ville ske, hvis den anmeldte foranstaltning ikke var blevet gennemført, og det er afgørende i de regioner, som er berørt af udfasningen af brunkul.

(372) Kommissionen finder derfor, at den anmeldte foranstaltning er rettet mod en situation, hvor den kan medføre en væsentlig forbedring, som markedet alene ikke kan levere rettidigt. Kommissionen bemærker endvidere, at udfasningen af elproduktionskapaciteten baseret på brunkul bidrager til udviklingen af den økonomiske aktivitet med elproduktion fra vedvarende energikilder, hvilket ikke ville ske i samme omfang uden den anmeldte foranstaltning (se betragtning (350) og (351)).

(373) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at den anmeldte foranstaltning er nødvendig for at nå målet og lette den grønne omstilling i overensstemmelse med punkt 428 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

6.3.3.1.2. Hensigtsmæssighed

(374) I henhold til punkt 429 i retningslinjerne skal medlemsstaten påvise, at foranstaltningen er et passende politisk instrument til at nå det tilsigtede mål, dvs. at der ikke må være en mindre fordrejende politik eller et støtteinstrument, der kan opnå de samme resultater, f.eks. hvis foranstaltningen er effektivt målrettet mod at bidrage til udviklingen af elproduktion fra alternative kilder, samtidig med at indvirkningen på elektricitetsmarkedets funktion og beskæftigelsen afbødes, og mod at sikre forudsigelighed i forbindelse med lukningen, samtidig med at den bidrager til at nå CO_2-emissionsreduktionsmålene.

(375) De tyske myndigheder valgte at udfase brunkul gennem en forhandlingsløsning på kulkommissionens anbefaling (se betragtning (24) og (232)). Medlemmerne af kulkommissionen repræsenterede et bredt udsnit af samfundsmæssige, politiske og økonomiske aktører og foreslog auktioner som den mest hensigtsmæssige vej frem.

(376) Som beskrevet i betragtning (25)-(28) vurderede Tyskland forskellige politiske alternativer, inden den traf afgørelse om den anmeldte foranstaltning. De tyske myndigheder overvejede tre alternative politiske scenarier: i) anvendelse af det eksisterende EU ETS og målene for vedvarende energi, ii) en national minimumspris for CO_2 for sektorer, der allerede er omfattet af EU ETS, og iii) lovbestemt lukning uden kompensation. Efter Tysklands opfattelse er den anmeldte foranstaltning hensigtsmæssig i form af et politisk instrument til gennemførelse af den tyske udfasning af brunkul på en omkostningseffektiv, forudsigelig, socialt acceptabel og juridisk sikker måde.

(377) Kommissionen noterer sig Tysklands forklaring om, at disse andre løsningsmodeller ikke blev valgt, fordi de ikke ville have gjort det muligt at nå målene for udvikling af den økonomiske aktivitet med elproduktion fra alternative kilder på samme målrettede måde, og det ville ikke have været muligt at planlægge en gradvis lukning på forhånd, hvilket ville have haft en negativ indvirkning på forsyningssikkerheden og de ansatte i sektoren. Da de tyske myndigheders vigtigste mål er at reducere CO_2-emissionerne for at opnå klimaneutralitet, og da brunkulskraftværker genererer betydelige emissioner (f.eks. udledte brunkulskraftværker i 2021 110 mio. ton CO_2, se betragtning (17)), er Tysklands konklusion om, at klimaneutralitet kun kan opnås, hvis der er specifik fokus på den brunkulsfyrede energisektor, efter Kommissionens opfattelse rimelig.

(378) Kommissionen bemærker desuden, at et påbud om lovbestemt lukning fra 2020 ville have været et kraftigere indgreb i RWE's ejendomsrettigheder (se afsnit 6.1.2.1 om principperne for indgreb i ejendomsrettigheder i henhold til Grundgesetz), hvilket efter al sandsynlighed ville fjerne forretningsgrundlaget for den konsensusbaserede udfasning af brunkul, der var aftalt mellem den tyske regering og operatørerne i 2021-aftalen, som indeholder et afkald på alle retsmidler (se betragtning (232)), og dermed kunne bringe opfyldelsen af klimamålene for 2030 og 2045 i fare. Kommissionen finder derfor, at en gradvis lukning over en længere periode er rimelig.

(379) Kommissionen finder endvidere, at et tilskud, der ikke skal tilbagebetales, er det mest hensigtsmæssige støtteinstrument til at nå det tilsigtede mål i forhold til f.eks. et lån eller en garanti. Kun et tilskud har til formål at kompensere RWE for den fortjeneste, som selskabet ville have opnået uden en tidlig lukning.

(380) Tredjeparter hævdede, at kompensationen og beregningen heraf ikke er hensigtsmæssig, da mange brunkulskraftværker under alle omstændigheder ville være blevet lukket uden kompensation alene på grund af markedskræfterne (betragtning (170), (171), (174)). Kommissionen henviser i denne forbindelse til Tysklands reviderede beregning, som viser, at otte ud af de ni RWE-anlæg, for hvilke der er indgivet data pr. anlæg, skønnes at have mistet fortjeneste i perioden 2021-2026, og at nettonutidsværdien af denne mistede fortjeneste overstiger nettonutidsværdien af den aftalte kompensation til RWE (betragtning (64) og (65)).

(381) Nogle tredjeparter henviste til den polske sag vedrørende støtte til lukning af kulminer ([151]) (se betragtning (170) og (174)). Kommissionen bemærker, at denne støtte blev godkendt i henhold til Rådets afgørelse fra 2010, som finder anvendelse på lukning af kulminer, der ikke er konkurrencedygtige. Den foreliggende sag er imidlertid en anden, da den anmeldte foranstaltning har til formål at kompensere for RWE's mistede fortjeneste i forbindelse med driften af kraftværker (se også betragtning (430)). I den foreliggende sag kan den polske støtte til lukning af kulminer, der ikke er konkurrencedygtige, derfor ikke anvendes analogt.

(382) Tredjeparter påpegede også, at Spanien har valgt en anden foranstaltning til udfasning af kulfyret elproduktion (betragtning (172)). Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at den ikke er forpligtet til at tage abstrakt stilling til alle alternative foranstaltninger, som påtænkes, eftersom medlemsstaten, selv om den detaljeret skal angive grundene til, at den har vedtaget den pågældende støtteforanstaltning, ikke er forpligtet til at føre positivt bevis for, at ingen anden tænkelig foranstaltning, som pr. definition er hypotetisk, var bedre egnet til at sikre det forfulgte mål ([152]).

(383) Kommissionen bemærker endvidere, at omstændighederne omkring den spanske og den tyske kuludfasning er forskellige. For det første skal det bemærkes, at medlemsstaterne har vide skønsbeføjelser til at træffe afgørelse om deres energi- og klimapolitik. Domstolen har bekræftet medlemsstatens ret til at træffe afgørelse om sit elektricitetsmiks i overensstemmelse med artikel 194 i TEUF ([153]). Kommissionen vil derfor kun give udtryk for betænkeligheder med hensyn til den valgte foranstaltning i forbindelse med en statsstøttesag, hvis det er åbenbart, at der findes en mindre fordrejende politik eller et støtteinstrument, der kan opnå de samme resultater som den foranstaltning, medlemsstaten har anmeldt. I den foreliggende sag kan ingen af de medlemsstater, som tredjeparterne har nævnt, sammenlignes med Tyskland, navnlig fordi brunkulsfyret elproduktion ikke spillede en så væsentlig rolle i deres energimiks. Tyskland har endvidere påvist, at andre foranstaltninger såsom et CO_2-prisloft, punktafgifter eller lavere grænser for emissionsintensitet ville have ført til mindre målrettede resultater eller ikke ville have gjort det muligt for regeringen at styre udfasningen af brunkul på en måde, der navnlig fører til social stabilitet og skaber retssikkerhed og forudsigelighed under hensyntagen til tilknytningen mellem brunkulskraftværker og miner og sikrer, at reduktionen af den brunkulsfyrede elproduktion er så effektiv som muligt for systemet som helhed (se betragtning (25)-(29) og (232)). De analogier, der anvendes af tredjeparter, kan derfor ikke overføres til den anmeldte foranstaltning.

(384) Endelig bemærker Kommissionen, at den anmeldte foranstaltning ikke kun gennemføres ved lov, men også er fastsat i en aftale, hvori operatørerne har givet afkald på deres lovfæstede ret til at anfægte kompensationen. Dette giver staten sikkerhed for, at Kohleausstiegsgesetz ikke vil blive anfægtet af operatørerne, hvilket Kohleausstiegsgesetz ikke kunne have sikret alene.

(385) Kommissionen konkluderer, at den anmeldte foranstaltning er effektivt målrettet mod at fremme udviklingen af elproduktion fra alternative kilder og samtidig afbøde indvirkningen på forsyningssikkerheden samt mod at sikre forudsigelighed i forbindelse med lukningerne og samtidig bidrage til de tyske nationale emissionsreduktionsmål. Den anmeldte foranstaltning er derfor i overensstemmelse med punkt 429 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi og er et egnet instrument til at bidrage til udviklingen af visse økonomiske aktiviteter.

6.3.3.1.3. Proportionalitet

(386) I henhold til punkt 430 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi skal støtten i princippet ydes efter en udbudsprocedure på grundlag af klare, gennemsigtige og ikkediskriminerende kriterier. Dette krav gælder ikke, hvis medlemsstaten påviser, at en udbudsprocedure af objektive grunde sandsynligvis ikke vil være konkurrencedygtig. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis antallet af potentielle deltagere er begrænset, forudsat at dette ikke skyldes diskriminerende kriterier for støtteberettigelse.

([151]) Kommissionens afgørelse i statsstøttesag SA.100533 (2021/NN) — Polen — Amendments to the closure plan in the Polish coal mining (EUT C 231 af 30.6.2023, s. 8).
([152]) Domstolens dom af 21. december 2022, Breuninger mod Kommissionen, T-260/21, ECLI:EU:T:2022:833, præmis 63.
([153]) Domstolens dom af 22. september 2020, Østrig mod Kommissionen, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, præmis 80.

(387) Ifølge Tyskland bør der ikke kræves en udbudsprocedure i den foreliggende sag. For det første minder Kommissionen om betragtning 14 i åbningsafgørelsen og betragtning 16 i afgørelsen om udfasning af stenkul i Tyskland, ifølge hvilken brunkulsanlæggene er uløseligt forbundet med mineanlæggene, hvilket nødvendiggør en mere systemisk tilgang. I modsætning til de tyske stenkulskraftværker, som køber kul på verdensmarkedet uden for Tyskland, ligger brunkulskraftværkernes miner i nærheden. Brunkul er ikke en globalt handlet råvare, da den relativt lave brændværdi gør transport af store mængder over lange afstande uøkonomisk. Dette er også tilfældet for de tyske brunkulsminer og -anlæg, hvor hele processen er baseret på, at anlæggene i regionen anvender brunkul udvundet i samme region. Tyskland har vist, at brunkulsudvinding kræver fysisk planlægning med lange tidshorisonter og lang indføringstid for planlagte ændringer. Derfor er tidsplanen for lukning af anlæg også baseret på tekniske og planlægningsmæssige overvejelser, hvilket vil gøre det vanskeligt at gennemføre en auktion med usikre resultater. Sådanne overvejelser vedrørende fysisk planlægning er ikke relevante for de tyske stenkulsanlæg (se betragtning (32)). I udvindingsområdet i Rhindistriktet, som forsyner alle brunkulsanlæg i dette område, er RWE desuden den eneste operatør af miner og større anlæg, og disse kraftværker i dette område kan derfor ikke deltage i en udbudsprocedure (se betragtning (32)). Kommissionen er derfor enig med de tyske myndigheder i, at der ikke kan kræves en udbudsprocedure i den foreliggende sag, og at udfasningen af brunkul kræver en mere systemisk tilgang.

(388) Visse tredjeparter er ikke enige i dette synspunkt og anfører, at små og større brunkulsanlæg kunne have været udbudt sammen for at skabe konkurrence i udbuddene (se betragtning (198)).

(389) Kommissionen bemærker, at situationen for mindre brunkulskraftværker er en anden, fordi de har flere forskellige ejere (der drives ca. 45 forskellige mindre brunkulsanlæg i Tyskland), typisk industrielle brugere, der forbruger deres egen produktion af el (og ofte også varme). Lukningsdatoen for nogle mindre anlæg, der også producerer varme i en kraftvarmekonfiguration, blev fastsat i et andet instrument til dekarbonisering (*Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz* (loven om kraftvarmeproduktion)) (se betragtning (271)). Desuden har en eventuel lukning af mindre brunkulsanlæg på grund af deres størrelse ikke de samme konsekvenser for de nærtliggende miner som for store brunkulskraftværker ([154]). Hvis brunkulsminerne (der tilhører de samme ejere som de store brunkulskraftværker) derimod ikke havde en klar køreplan for deres udfasning som fastsat i den anmeldte foranstaltning, ville de mindre brunkulsanlæg, der er afhængige af minerne, imidlertid kunne få problemer med tilgængeligheden af brændstof. De to grupper (små og store anlæg) vil således ikke kunne deltage i de samme auktioner på lige vilkår.

(390) Da der ikke anvendes en udbudsprocedure i den foreliggende sag, vil Kommissionen vurdere proportionaliteten fra sag til sag for at kontrollere, at kompensationen er begrænset til det nødvendige minimum i overensstemmelse med punkt 432 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi. I denne forbindelse vil Kommissionen foretage en detaljeret analyse af de antagelser, som medlemsstaten anvender til at beregne det mistede overskud og de yderligere omkostninger, på grundlag af hvilke kompensationen for den tidlige lukning blev beregnet, ved at sammenligne den forventede rentabilitet i det faktiske og det kontrafaktiske scenario. Det kontrafaktiske scenario bør baseres på behørigt begrundede antagelser, en realistisk markedsudvikling og afspejle de forventede indtægter og omkostninger for hvert af de pågældende anlæg, samtidig med at der tages hensyn til eventuelle direkte funktionelle forbindelser mellem anlæggene.

(391) Kommissionen bemærker, at Tyskland efter vedtagelsen af åbningsafgørelsen fremlagde en revideret beregning af den mistede fortjeneste på de RWE-anlæg (se betragtning (63)-(75)), der efter planen skal lukkes i overensstemmelse med Kohleausstiegsgesetz og Änderungsgesetz ([155]).

(392) For de seks anlæg, der allerede er lukket, er antagelserne i den reviderede beregning (f.eks. vedrørende el- og CO_2-priser og inflation) mere specifikt baseret på markedets forventninger og oplysninger, der var tilgængelige umiddelbart før de respektive lukningsdatoer for disse anlæg ([156]). Efter Kommissionens opfattelse er denne tilgang rimelig, da det var den fortjeneste, som RWE kunne forvente at miste, da kraftværket lukkede disse anlæg.

([154]) Som beskrevet i betragtning 26 i afgørelsen om udfasning af stenkul i Tyskland havde Tyskland forventet, at alle bud for mindre brunkulsanlæg kun vil have en samlet kapacitet på 0,9 GW. Til sammenligning har flere af RWE's individuelle anlæg (såsom Niederaußem K, Neurath F (BoA 2) og Neurath G (BoA 3)) den samme kapacitet eller endda større kapacitet hver især.

([155]) Tyskland har ikke fremlagt specifikke langsigtede beregninger for de syv anlæg, der skal lukkes efter 2027, da de eksisterende data og beregningen vedrørende de anlæg, der skal lukkes inden 2027, allerede er en tilstrækkelig begrundelse for kompensationsbeløbet i henhold til den ændrede RWE-foranstaltning.

([156]) Dette gælder også for Frechen/Wachtberg-anlægget, der blev lukket i december 2022, hvor markedsforventningerne på grund af de praktiske aspekter forbundet med tidspunktet for forelæggelsen den 23. december 2022 var baseret på en periode på to uger to måneder før den faktiske lukning.

(393) For de tre anlæg, der skal lukkes i januar og marts 2025, er den reviderede beregning baseret på de seneste oplysninger, der var tilgængelige på tidspunktet for forelæggelsen af den reviderede beregning. Kommissionen finder, at denne tilgang er rimelig og i overensstemmelse med Domstolens praksis ([157]).

(394) Med hensyn til relevansen af de vigtigste antagelser (CO_2- og elpriser), der er anvendt for disse tre anlæg i den reviderede beregning, og markedsudviklingen siden forelæggelsen af den reviderede beregning og vedtagelsen af udvidelsesafgørelsen finder Kommissionen, at Tysklands argumenter om, at en yderligere ajourføring af disse antagelser ikke er nødvendig, er rimelige og berettigede (se betragtning (75)). Det er faktisk almindelig praksis for brunkulsoperatører at anvende futures-produkter, der tilbydes af børserne, til at inddække deres marginer finansielt for den kommende periode på en stabil og forudsigelig måde og undgå at blive eksponeret for store prisudsving på spotmarkedet.

(395) Kommissionen bemærker, at den typiske afdækningshorisont, der anvendes af brunkulsoperatører, er tre år og svarer til likviditetsintervallet på det tyske elmarked ([158]). I et kontrafaktisk scenario ville det således have været muligt for de tre anlæg at komme ind på markedet mellem den 21. oktober 2022 og den 4. november 2022 (hvor dataene fra markedet for disse anlæg blev udtrukket med henblik på at beregne den mistede fortjeneste) og gradvist sælge deres planlagte elproduktion i mindst en del af perioden efter lukningen i det faktiske scenario og købe en tilsvarende mængde emissionskvoter. RWE er enig i, at terminssalg af elproduktion er en almindelig forretningspraksis (se betragtning (179), litra b)). Tyskland har fremført, at dette derfor er en plausibel adfærd i det kontrafaktiske scenario.

(396) Kommissionen finder, at da transaktionen ville have fundet sted i 2022, er det sandsynligt, at RWE på det tidspunkt ville have været i stand til at sælge elektricitet til levering frem til udgangen af 2025. De tre anlæg skal efter planen lukkes i januar og marts 2025. Kommissionen anser det derfor for at være et plausibelt kontrafaktisk scenario at beregne mistet fortjeneste for disse tre anlæg i resten af 2025. Ifølge de tyske myndigheder skal der betales kompensation for mistet fortjeneste for disse anlæg i 2026, der beløber sig til 131 mio. EUR eller 6 % af den samlede mistede fortjeneste målt i nettonutidsværdi (de tre anlæg er de eneste, for hvilke der kræves kompensation for mistet fortjeneste i 2026, se betragtning (258)). Kommissionen bemærker, at selv uden de tre anlægs mistede fortjeneste for 2026 er resten af den mistede fortjeneste (2,0 mia. EUR i nettonutidsværdi) stadig højere end kompensationsbeløbet (1,7 mia. EUR i nettonutidsværdi). En sådan konservativ tilgang vil således ikke grundlæggende ændre på, at nutidsværdien af kompensationsbeløbet er lavere end den mistede fortjeneste.

(397) Efter åbningsafgørelsen udtrykte tredjeparter bekymring for, at visse centrale parametre for kompensationen var urealistiske eller uhensigtsmæssige (se betragtning (190)), (197)), (203)) og (205))). Kommissionen finder, at den reviderede beregning imødekommer disse betænkeligheder. Se navnlig betragtning (393)-(396) og (410) og (411) om antagelserne om el- og CO_2-priserne, betragtning (397), (403), (405) og (412) om længden af den periode, for hvilken den mistede fortjeneste beregnes, betragtning (399) og (400) om den manglende ajourføringsmekanisme og betragtning (406) om medtagelse og behandling af faste omkostninger. Flere tredjeparter var kritiske over for foranstaltningens gennemsigtighed for så vidt angår udformningen af foranstaltningen, f.eks. med hensyn til beregningerne af kompensationen og usikkerheden med hensyn til den specifikke aktivitet, som kompensationen vedrører (se betragtning (193), (197), (203), (204) og (205)). Kommissionen finder, at den reviderede beregning imødekommer disse betænkeligheder, da den viser, at den mistede fortjeneste for en bestemt gruppe anlæg i sig selv er tilstrækkelig til at begrunde kompensationsbeløbet (se betragtning (403)).

([157]) Domstolens dom af 26. oktober 2016, DEI mod Kommissionen, C-590/14 P, EU:C:2016:797, præmis 49. Se også Domstolens dom af 29. april 2021 i sag C-847/19 P — Achemos Grupė og Achema mod Kommissionen, EU:C:2021:343, præmis 43, og af 4. marts 2021 i sag C-362/19 P — Kommissionen mod Fútbol Club Barcelona, EU:C:2021:169, præmis 62-64.

([158]) Se f.eks. BloombergNEF: Mapping Power Sector Hedges in Europe, 13. august 2019, online: https://about.bnef.com/.

(398) Desuden skal medlemsstaten i henhold til punkt 433 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi, hvis lukningen af kulaktiviteterne sker mere end tre år efter, at der er ydet kompensation, indføre en mekanisme til ajourføring af beregningen af kompensationen baseret på de seneste antagelser, medmindre den kan påvise, hvorfor anvendelsen af en sådan mekanisme ikke er berettiget på grund af ekstraordinære omstændigheder i den foreliggende sag.

(399) Som beskrevet i betragtning (76) har Tyskland begrundet, hvorfor en ajourføringsmekanisme ikke er nødvendig i den foreliggende sag, da lukningen af anlæggene vil ske næsten samtidigt. Kommissionen er enig med Tyskland. Kommissionen bemærker, at for så vidt angår de RWE-anlæg, der allerede er lukket, ligger de anvendte antagelser så tæt på den faktiske lukning af anlæggene som muligt. For så vidt angår de anlæg, der skal lukkes fremover, skal de tre anlæg, som tages i betragtning i den reviderede beregning, efter planen lukkes den 31. marts 2025, dvs. mindre end tre år fra i dag og fra det tidspunkt, hvor antagelserne forelagt Kommissionen blev gjort (dvs. oktober/november 2022), og der anslås ikke nogen mistet fortjeneste for de anlæg, der efter planen skal lukkes efter denne dato. Kommissionen minder også om, at tidspunktet for tildeling støtte i henhold til den ændrede RWE-foranstaltning er meddelelsen af Kommissionens afgørelse (se betragtning (78)), som også finder sted mindre end tre år før den planlagte lukning af det sidste af de tre anlæg. Derfor og også i lyset af argumenterne i betragtning (396) vedrørende de vigtigste antagelser finder Kommissionen ikke, at det er nødvendigt at indføre en ajourføringsmekanisme i forbindelse med den ændrede RWE-foranstaltning.

(400) Kommissionens vurdering af den reviderede beregning af den påtænkte kompensation i henhold til den ændrede RWE-foranstaltning er i betragtning af den tvivl, der blev rejst i åbningsafgørelsen, som følger:

6.3.3.1.3.1. Mistet fortjeneste, som rækker langt ud i fremtiden

(401) I den reviderede beregning vedrørende den ændrede RWE-foranstaltning anslås den mistede fortjeneste på RWE's brunkulskraftværker kompenseret for tidlig lukning til 2,2 mia. EUR i 2022 sammenlignet med nettonutidsværdien af den aftalte kompensation på 1,7 mia. EUR. Nettonutidsværdien af kompensationen er således lavere end den anslåede mistede fortjeneste.

(402) Kommissionen bemærker, at Tysklands reviderede beregning viser, at otte ud af de 16 RWE-anlæg, der er udfaset eller skal udfases, skønnes at have mistet fortjeneste i perioden 2021-2026. Selv om dette er en betydeligt kortere tidsramme end for de data, der blev indsendt før åbningsafgørelsen, som markerer et skridt i retning af en mere forsigtig og rimelig vurdering, bemærker Kommissionen, at den af de grunde, der er anført i betragtning (396) og (397), ikke vil imødegå Tysklands krav om mistet fortjeneste for 2026. Tyskland har ikke fremlagt beregninger for de syv anlæg, der skal lukkes efter 2026, da Tyskland mener, at beregningen vedrørende de anlæg, der skal lukkes inden denne frist, allerede er tilstrækkelig til at begrunde kompensationsbeløbet i henhold til den ændrede RWE-foranstaltning.

(403) Kommissionen bemærker, at for så vidt angår kraftværkernes allerede lukkede anlæg afhænger deres mistede fortjeneste i vid udstrækning af markedsforventningerne til fremtidige el- og CO_2-priser på tidspunktet for deres respektive lukning. Det er således ikke alle RWE-anlæg, der allerede er blevet lukket, som har mistet fortjeneste (se betragtning (66)).

(404) Kommissionen bemærker, at der i den reviderede beregning i modsætning til de oplysninger, der blev indsendt før åbningsafgørelsen, kun tages hensyn til en begrænset periode på mindre end tre år med henblik på at anslå den mistede fortjeneste i et konservativt kontrafaktisk scenario, som ligger tidligere end anlæggenes planlagte lukningsdatoer. Dette mindsker i væsentlig grad usikkerheden omkring fremskrivningerne, navnlig for inputparametre, der har stor indvirkning på den mistede fortjeneste, såsom CO_2- og elpriserne eller anlæggenes forventede levetid. Jo kortere tidshorisonten er, jo mindre er sandsynligheden for uventede eller forstyrrende hændelser eller ændringer i de formodede tendenser. Dette bidrager i høj grad til at afhjælpe den tvivl, der er givet udtryk for i betragtning 123-132 i åbningsafgørelsen, hvori Kommissionen fremførte, at de forelagte beregninger rakte langt ud i fremtiden og var usikre.

(405) På omkostningssiden omfatter den reviderede beregning ikke kun kraftværkernes faste omkostninger, men også de faste omkostninger ved minedrift. Kommissionen bemærker, at dette synes at være i overensstemmelse med industriens praksis, da brunkulsminerne og -anlæggene normalt betragtes som en del af et uadskilleligt økonomisk system (se betragtning (67) og (259)). De beregninger, der blev fremlagt før åbningsafgørelsen, omfattede kun variable omkostninger ved minedrift, og de undervurderede ofte produktionsomkostningerne og overvurdere den mistede fortjeneste. I den reviderede beregning er de samlede omkostninger ved minedrift (faste plus variable) derimod medtaget, hvilket Kommissionen anser for mere realistisk og rimeligt. Kommissionen finder også, at stabiliteten i omkostningerne ved minedrift pr. produktionsenhed er en rimelig antagelse i betragtning af det kontrafaktiske scenarios korte tidsramme.

(406) Med hensyn til varigheden af driften af kraftværkerne, såfremt Kohleausstiegsgesetz ikke var blevet vedtaget, og den dermed forbundne tvivl, der er givet udtryk for i betragtning 124-125 i åbningsafgørelsen, bemærker Kommissionen, at der i den reviderede beregning ikke længere forudsættes driftslevetider på op til 70 år. Dette skyldes den meget kortere tidsramme for den mistede fortjeneste, der er anvendt i den reviderede beregning. I den reviderede beregning er der desuden ikke nogen anlæg, for hvilke der kræves kompensation for mistet fortjeneste, som efter planen skal lukke mere end tre år efter det sidste år, for hvilket der kræves kompensation for mistet fortjeneste i det kontrafaktiske scenario, og syv ud af otte anlæg, for hvilke der kræves kompensation for mistet fortjeneste, skal efter planen kun fortsætte driften i to år efter det sidste år, for hvilket der kræves kompensation for mistet fortjeneste i det kontrafaktiske scenario (betragtning (65)). Den lille forskel i det faktiske og det kontrafaktiske scenario i den reviderede beregning gør det således muligt for Kommissionen betragte den tvivl, der er givet udtryk for i betragtning 124-125 i åbningsafgørelsen, som afhjulpet, således som Tyskland har gjort gældende (afsnit 5.3.4).

(407) Med hensyn til tvivlen vedrørende de investeringer, der er nødvendige for at sikre anlæggenes fortsatte drift på lang sigt (se betragtning 126-127 i åbningsafgørelsen), bemærker Kommissionen endvidere, at den meget kortere tidsramme for den forventede mistede fortjeneste, der er anvendt i den reviderede beregning, i tilstrækkelig grad afhjælper tvivlen, således som Tyskland har gjort gældende (betragtning (263)). Med hensyn til Niederaußem D, hvor Kommissionen specifikt udtrykte tvivl om, hvorvidt anlægget ville kunne drives efter 2020, da det skal opfylde kravene i direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU) og de dermed forbundne strengere standarder for store fyringsanlæg, bemærker Kommissionen, at Tyskland i den reviderede beregning ikke længere anslår den mistede fortjeneste for dette anlæg (betragtning (263)).

(408) Kommissionen havde tidligere rejst tvivl om usikkerheden omkring fremtidige fremskrivninger (betragtning 129 i åbningsafgørelsen). Kommissionen bemærker nu, at der i den reviderede beregning anvendes verificerbare og uafhængige markedsbaserede data, som var tilgængelige enten umiddelbart før lukningsdatoen (for lukkede anlæg) eller på tidspunktet for forelæggelsen af den reviderede beregning (for anlæg i drift) (betragtning (67)). I den reviderede beregning tages der også kun hensyn til en begrænset periode ved vurderingen af den mistede fortjeneste, hvilket i væsentlig grad mindsker usikkerheden omkring fremtidige fremskrivninger. Desuden synes den diskonteringssats (WACC på 7,5 %), der anvendes til at diskontere både den mistede fortjeneste og kompensationen, at være plausibel i betragtning af den forkortede tidsramme for beregning den mistede fortjeneste (se betragtning (264)). Kommissionen konkluderer derfor, at dens tvivl med hensyn til usikkerheden omkring fremtidige fremskrivninger er blevet fjernet.

(409) Med hensyn til tvivlen om brændsels- og CO_2-priser (se betragtning (130) i åbningsafgørelsen) påpeger Kommissionen, at der i Tysklands reviderede beregning tages hensyn til ajourførte og markedsbaserede forventninger til CO_2-, brændsels- og elpriser ([159]). Dette aspekt spiller en vigtig rolle ved vurderingen af de pågældende kraftværkers rentabilitet, da elpriserne påvirker indtægterne fra salget af elektricitet, og da CO_2-priserne påvirker den vigtigste og mest usikre komponent i brunkulsværkernes driftsomkostninger. Specifikt for de anlæg, der allerede var lukket på tidspunktet for forelæggelsen af den reviderede beregning, anvendes der i den reviderede beregning gennemsnitlige noteringer for futuresprodukter på EEX-børsen fra en periode på to uger umiddelbart før de respektive lukningsdatoer, mens der i beregningen for anlæg, der lukker efter forelæggelsen af den reviderede beregning, anvendes gennemsnitlige noteringer registreret mellem den 21. oktober 2022 og den 4. november 2022.

([159]) Brændselspriserne (stenkul og gas) påvirker forventningerne til elpriserne, da kul- og gasfyrede kraftværker typisk fungerer som de vigtigste prissættere på markedet. Derfor indeholder elpris-futures implicit forudsigelser om udviklingen i brændselspriserne.

(410) Kommissionen bemærker også, at den meget kortere periode, hvor der tages hensyn til den mistede fortjeneste, mindsker usikkerheden omkring de forventede CO_2- og elpriser. Denne tidsramme strækker sig kun over nogle få år frem i modsætning til de beregninger, som Tyskland forelagde før åbningsafgørelsen, hvor tidsrammen i nogle tilfælde gik op til 2061. Den kortere tidsramme gjorde det muligt at anvende de seneste markedsbaserede forventninger til prisudviklingen i den reviderede beregning. Det organiserede tyske elmarked med en gennemsigtig prisfastsættelse baseret på konkurrencedygtige bud giver mulighed for at indgå afdækningskontrakter for elektricitet, f.eks. gennem EEX-handelsplatformen, som RWE bruger til at afdække sit elsalg finansielt gennem køb af samme produktsortiment som det, der blev anvendt til at beregne den mistede fortjeneste i det kontrafaktiske scenario ([160]). Anvendelsen af disse reelle og verificerbare markedsprisdata som grundlag for det kontrafaktiske scenario til beregning af den mistede fortjeneste styrker i betydelig grad den reviderede beregnings robusthed, da den afspejler RWE's sædvanlige afdækningsadfærd over en realistisk tidshorisont.

(411) Anvendelsen af de seneste prisantagelser og kortere tidsrammer for beregningen af den mistede fortjeneste i den reviderede beregning er også i overensstemmelse med punkt 433 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi, hvori der stilles krav om indførelse af en ajourføringsmekanisme, hvis kompensation for lukning af kulanlæg ydes mere end tre år før lukningen rent faktisk finder sted. Navnlig for RWE-anlægs vedkommende finder Kommissionen, at dens oprindelige tvivl om, hvorvidt de forventede brændsels- og CO_2-priser er tilstrækkelige, er blevet fjernet, selv ud fra en mere konservativ tilgang end krævet i henhold til punkt 433 i retningslinjerne. Støtten ydes mindre end tre år før den faktiske lukning af alle otte anlæg, for hvilke Tyskland kræver kompensation for mistet fortjeneste, og derudover vurderes støttens proportionalitet på grundlag af antagelser, der blev gjort senest tre år fra tidspunktet for lukningen. Den anslåede mistede fortjeneste, der allerede overstiger kompensationsbeløbet i nettonutidsværdi, strækker sig endvidere over højst tre år fra tidspunktet for lukningen af de otte anlæg, og den strækker sig heller ikke ud over en typisk afdækningshorisont for disse anlæg (fra det tidspunkt, hvor antagelserne om de centrale parametre blev gjort).

(412) Med hensyn til den tvivl, der kommer til udtryk i betragtning 131 i åbningsafgørelsen, hvori Kommissionen påpeger, at den ikke havde modtaget data for de enkelte anlæg, der skal lukkes, påpeger Kommissionen, at den reviderede beregning indeholder data for hvert af de ni RWE-anlæg, der skal lukkes frem til den 31. marts 2025. Kommissionen noterer sig Tysklands argument om, at dette er tilstrækkeligt til at begrunde kompensationsbeløbet (betragtning (266)), og finder, at Kommissionens tvivl vedrørende dette spørgsmål er blevet fjernet.

(413) Hvad angår den tvivl, der er givet udtryk for i betragtning 132 i åbningsafgørelsen med hensyn til den manglende følsomhedsanalyse vedrørende CO_2- og elpriser, bemærker Kommissionen, at der i den reviderede beregning i det kontrafaktiske scenario anvendes reelle og verificerbare markedsprisdata, og brunkulsoperatørernes sædvanlige risikoafdækningsadfærd simuleres over en realistisk tidshorisont. Dette står i modsætning til de oplysninger, der blev fremsendt før åbningsafgørelsen, hvor der blev anvendt ikkemarkedsbaserede antagelser, der strakte sig over en lang tidshorisont. For så vidt angår de anlæg, der allerede er lukket, blev de seneste fremskrivninger, der var tilgængelige før lukningen, desuden anvendt i beregningen af deres mistede fortjeneste, hvilket efter Kommissionens opfattelse gør, at der ikke er behov for en følsomhedsanalyse. Dette gælder også for de tre anlæg, der endnu ikke er lukket, og for hvilke Tyskland også kræver kompensation for mistet fortjeneste. For disse anlægs vedkommende finder Kommissionen, at argumenterne i betragtning (395) og (396) viser den realistiske mulighed i det kontrafaktiske scenario for at fastlåse deres driftsmarginer på tidspunktet for forelæggelsen af den reviderede beregning på grundlag af RWE's sædvanlige markedsadfærd.

(414) Kommissionen finder, at det forhold, at den systemiske virkning af lukninger af kraftværker på det tyske elmarked tages i betragtning i form af en rabat på elpriser i det kontrafaktiske scenario (sammenlignet med de faktiske markedsforventninger i det faktiske scenario), bidrager til, at den reviderede beregning er solid. I det kontrafaktiske scenario er elpriserne lavere end i det faktiske scenario, fordi der er flere brunkulsanlæg i drift i det første scenario, hvor en større efterspørgsel kan dækkes med relativt billigere produktionskapacitet. Helt konkret er elpriserne i det kontrafaktiske scenario 1,7 % lavere i 2023 og 3,2 % lavere i 2026 end i det faktiske scenario (se betragtning (74)). Det betyder, at den mistede fortjeneste beregnet i det kontrafaktiske scenario for RWE-anlæggene er lavere, end den ville have været, hvis der ikke var blevet taget hensyn til denne virkning. Beregningen resulterer således i mere konservative skøn over den mistede fortjeneste.

([160]) Se f.eks. BloombergNEF (2019): Mapping Power Sector Hedges in Europe. 13. august 2019, online: https://about.bnef.com/.

(415) Endelig bemærker Kommissionen, at andre parametre i den reviderede beregning er udformet på en måde, som gør vurderingen af den mistede fortjeneste mere forsigtig end de beregninger, der blev fremlagt før åbningsafgørelsen. Den reviderede beregning omfatter navnlig ikke indtægter fra varmeproduktion og balancemarkedet for elektricitet, som undervurderer den mistede fortjeneste. I beregningen antages det desuden, at loftet over markedsindtægter for elproducenter, som på tidspunktet for forelæggelsen af den reviderede beregning kun var blevet godkendt frem til den 30. juni 2023, vil blive forlænget indtil den 30. april 2024, hvilket reducerer Frechen/Wachtberg-anlæggets mistede fortjeneste. I sidste ende besluttede den tyske regering ikke at forlænge anvendelsen af loftet over markedsindtægter efter den 30. juni 2023 ([161]). Hvis dette var blevet medregnet i den reviderede beregning, ville Frechen/Wachtberg-anlæggets mistede fortjeneste have været 181 mio. EUR højere i nettonutidsværdi. Desuden antages det i beregningen, at anlæg Neurath D og E vil blive lukket den 31. marts 2025, og at den mistede fortjeneste først medtages fra denne dato, selv om de kunne lukkes ved udgangen af marts 2024 og dermed have en større mistet fortjeneste i de resterende måneder af 2024 og i 2025 (betragtning (259)).

(416) Med hensyn til tredjeparts påstande om, at længden af perioden for beregning af den mistede fortjeneste i den reviderede beregning ikke begrundes (se betragtning (194)), bemærker Kommissionen, at perioden ikke strækker sig ud over, hvad Tyskland anså for nødvendigt for at påvise, at den mistede fortjeneste overstiger kompensationen. Med hensyn til det loft over markedsindtægter, der blev anvendt i Tyskland mellem den 1. december 2022 og den 30. juni 2023 på grundlag af Rådets forordning (EU) 2022/1854 ([162]), afspejles den retlige situation i Tyskland i beregningerne, og loftet er ikke omfattet af denne procedure. Under alle omstændigheder er tredjepartens argument irrelevant, da de tre RWE-anlæg, som angiveligt får en gunstigere behandling som følge af loftet over markedsindtægter, ikke er medtaget i den reviderede beregning af RWE's mistede fortjeneste, som Tyskland har forelagt, da de først lukker efter eller ved udgangen af 2030 og derfor ikke har nogen indvirkning på den reviderede beregning.

(417) Med hensyn til tredjeparts argument om, at RWE's brunkulsanlæg i øjeblikket drager fordel af Ersatzkraftwerkebereithaltungsgesetz (betragtning (208)), bemærker Kommissionen, at de brunkulsanlæg, der er omfattet af nævnte lov ([163]), ikke er de samme som de anlæg, der er omfattet af den ændrede RWE-foranstaltning. Der er derfor ingen overlapning mellem de brunkulsanlæg, der støttes af den anmeldte foranstaltning og Ersatzkraftwerkebereithaltungsgesetz.

(418) Hvad angår en tredjeparts argument om, at der i beregningen af RWE's mistede fortjeneste også bør tages hensyn til den potentielle statsstøtte til opførelsen af brintklare gasfyrede kraftværker på de lukkede brunkulsanlægs mineområder (betragtning (193)), er Kommissionen endelig tilfreds med Tysklands forklaringer i denne henseende om, at der i forbindelse med eventuelle særskilte nye foranstaltninger til omstilling til klimaneutral elproduktion vil blive tildelt støtte gennem generelle og gennemsigtige udbud, som er åbne for alle virksomheder, og at sådanne nye foranstaltninger ikke vil indebære nogen garanti for støtte til RWE (se betragtning (273)). Hvis en sådan ny støtte blev ydet til RWE, ville den desuden vedrøre forskellige støtteberettigede omkostninger, dvs. omkostninger i forbindelse med opførelsen af et nyt anlæg.

6.3.3.1.3.2. Ordningen for udskudt lukning og reservemekanismen

(419) Som beskrevet i tabel 3 vil et RWE-anlæg blive overført til ordningen for udskudt lukning og modtage kompensation for den periode, anlægget er omfattet af mekanismen (2029-2033), hvorefter anlægget vil blive lukket permanent. Tyskland har gjort gældende, at kompensationen under ordningen for udskudt lukning ydes uafhængigt og ikke berører kompensationen i henhold til den anmeldte foranstaltning (betragtning (35)).

([161]) Online: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/faq-abschoepfung-von-zufallsgewinnen.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

([162]) Rådets forordning (EU) 2022/1854 af 6. oktober 2022 om et nødindgreb for at imødegå høje energipriser (EUT L 261I, 7.10.2022, s. 1).

([163]) Se tabel 1 i Kommissionens afgørelse af 30. september 2022 i statsstøttesag SA.103662 — Tyskland — Temporary lignite power supply reserve to save gas (EUT C 439 af 18.11.2022, s. 1).

(420) Som det fremgår af betragtning 133 i åbningsafgørelsen, konkluderede Kommissionen foreløbigt, at kompensationsbeløbene under ordningen for udskudt lukning er uløseligt forbundet med kompensationen for lukning. Kommissionen nærede tvivl om, hvorvidt ordningen for udskudt lukning udgjorde en særskilt foranstaltning, som der ikke skal tages hensyn til ved vurderingen af proportionalitet.

(421) I betragtning 120-123 i udvidelsesafgørelsen analyserede Kommissionen Tysklands bemærkninger yderligere og konkluderede på daværende tidspunkt, at der ikke synes at være nogen overlapning i beregningen af de to instrumenter.

(422) Kommissionen fastholder denne holdning og konkluderer, at der ikke er nogen overlapning. I betragtning af Tysklands og RWE's forklaringer (se betragtning (276) og (179)) er Kommissionen af den opfattelse, at betalingerne under ordningen for udskudt lukning ikke er relevante, da den reviderede beregning af kompensationen for tidlig lukning i henhold til den anmeldte foranstaltning ikke omfatter det anlæg (Niederaußem G eller H), som ville blive overført til ordningen for udskudt lukning. Endvidere bør godtgørelsen under ordningen for udskudt lukning ikke tages i betragtning i vurderingen af proportionaliteten af den ændrede RWE-foranstaltning, da der er tale om to særskilte instrumenter:

a) For det første kompenserer den anmeldte foranstaltning for den mistede fortjeneste som følge af den påbudte tidlige lukning af RWE's brunkulsanlæg, mens ordningen for udskudt lukning kompenserer operatørerne af de anlæg, der er sat i standbytilstand. For RWE er der tale om ét anlæg — Niederaußem G eller H, som vil blive overført til ordningen for udskudt nedlukning den 31. december 2029 og vil blive endeligt lukket den 31. december 2033.

b) For det andet dækker den anmeldte foranstaltning og ordningen for udskudt lukning forskellige tidsperioder. Den anmeldte foranstaltning vedrører endelig lukning pr. 31. december 2033 og fremefter, mens ordningen for udskudt lukning vedrører den periode, selskabet er omfattet af ordningen for udskudt lukning, dvs. fra den 31. december 2029 til den 31. december 2033. Dette er tilfældet for Niederaußem G eller H, som er det eneste af RWE's anlæg, der overføres til ordningen for udskudt lukning. For Niederaußem G eller H gælder ordningen for udskudt lukning fra den 31. december 2029, og den endelige lukning sker pr. 31. december 2033. Det betyder, at der ikke er nogen overlapning mellem tidspunktet for den anmeldte foranstaltning og overførslen af Niederaußem G eller H til ordningen for udskudt lukning. Niederaußem G eller H er ikke medtaget i den reviderede beregning (se betragtning (66)).

c) For det tredje følger den anmeldte foranstaltning og ordningen for udskudt lukning ikke den samme logik, og godtgørelsen beregnes på en anden måde. For den anmeldte foranstaltning beregnes godtgørelsen på grundlag af forskellige inputdata og prognoser for den mistede fortjeneste, og det er således en fremadrettet godtgørelse, hvor der kun ses på årene efter lukningen, mens godtgørelsen under ordningen for udskudt lukning beregnes på grundlag af mistet fortjeneste i en formel, der tager højde for rentabiliteten i de tre foregående år, og godtgørelsen under denne ordning er således retrospektiv, idet der kun ses på årene forud for indførelsen af ordningen for udskudt lukning. Beregningen af den mistede fortjeneste omfatter desuden ikke kompensationen under ordningen for udskudt lukning. Der er derfor ingen overlapning mellem de omkostninger/fortjenester, der dækkes af disse to instrumenter.

d) For det fjerde vedrører bestemmelsen i Kohleausstiegsgesetz (§ 45), hvorefter den første betaling af kompensation finder sted ved udgangen af det år, hvor det første brunkulsanlæg lukkes permanent eller overføres til ordningen for udskudt lukning, tidspunktet for betalingen af kompensationen og ikke den anmeldte foranstaltning som sådan. Den anmeldte foranstaltning og ordningen for udskudt lukning er således ikke uløseligt forbundet, og betaling af kompensation i henhold til den anmeldte foranstaltning er ikke betinget af ordningen for udskudt lukning og omvendt.

(423) Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at ordningen for udskudt lukning og den anmeldte foranstaltning er to særskilte foranstaltninger, også i lyset af de kriterier, der er fastsat i retspraksis. Domstolen har fastslået, at det ikke kan udelukkes, at flere på hinanden følgende statslige indgreb med henblik på anvendelsen af artikel 107, stk. 1, i TEUF skal betragtes som ét indgreb. Dette vil bl.a. være tilfældet, hvis de på hinanden følgende indgreb, henset til deres kronologi og formål samt virksomhedens situation på tidspunktet for indgrebene, er så tæt forbundne, at det er umuligt at adskille dem fra hinanden ([164]). I den foreliggende sag er de to foranstaltninger opdelt i to forskellige tidsperioder (se betragtning 423, litra b). De tjener et andet formål, da ordningen for udskudt lukning kan anvendes af markedet i nødsituationer og kompenserer operatørerne for at holde anlæggene i standbytilstand, hvorimod den anmeldte foranstaltning kompenserer for den mistede fortjeneste, der ikke er opnået som følge af den tidlige udfasning af brunkul, men ikke pålægger operatørerne at fortsætte elproduktionen på bestemte betingelser. Desuden har de to foranstaltninger to forskellige retsgrundlag, idet ordningen for udskudt lukning er reguleret i § 50 i Kohleausstiegsgesetz, mens kompensationsbeløbet og den nærmere forvaltning heraf er reguleret i § 44 i Kohleausstiegsgesetz og i 2021-aftalen og ændringerne heraf (Änderungsgesetz og tillægsaftalen). Endelig forvaltes ordningen for udskudt lukning af systemoperatører og transmissionssystemoperatører, hvilket ikke er tilfældet for den anmeldte foranstaltning. Af disse grunde er foranstaltningerne ikke tæt forbundet med hinanden og er derfor ikke uadskillelige. Ordningen for udskudt lukning og den anmeldte foranstaltning kan således ikke betragtes som én foranstaltning, heller ikke i lyset af den relevante retspraksis.

(424) Endelig bemærker Kommissionen med hensyn til en tredjeparts argument vedrørende en potentiel indvirkning på RWE's mistede fortjeneste af overførslen af tre anlæg (Niederaußem K, Neurath F og Neurath G) til en reserve indtil den 31. december 2033 (betragtning (196)), at disse anlæg ikke er relevante for vurderingen af den ændrede RWE-foranstaltning. Dette skyldes, at disse anlæg efter planen skal lukkes i 2030, og Tyskland har ikke fremlagt specifikke langsigtede beregninger for de syv anlæg, der skal lukkes efter 2027, da de eksisterende data i den reviderede beregning vedrørende de anlæg, der skal lukkes inden 2027, allerede er tilstrækkelige til at begrunde kompensationsbeløbet i henhold til den ændrede RWE-foranstaltning. Kommissionen noterer sig også Tysklands forklaring om, at disse potentielle nye reserver hverken er omhandlet i Änderungsgesetz eller i tillægsaftalen, men at de skal defineres retligt, hvis Tyskland beslutter at indføre sådanne reserver (betragtning (278)).

(425) Kommissionen konkluderer derfor, at den godtgørelse, som RWE vil modtage for det anlæg, der skal overføres til ordningen for udskudt lukning, og den potentielle reservemekanisme ikke er relevant for vurderingen af den ændrede RWE-foranstaltnings proportionalitet.

6.3.3.1.3.3. Alternative scenarier opstillet af Tyskland

(426) De alternative scenarier, som Tyskland havde opstillet før indledningsafgørelsen (se betragtning 50, 54 og 134 i åbningsafgørelsen), er ikke relevante for vurderingen af den ændrede RWE-foranstaltning, da lukningen af RWE-anlæggene under alle omstændigheder er blevet fremrykket til 2030, og muligheden for at fremrykke dekommissioneringen ikke blev taget i betragtning i den reviderede beregning af RWE's mistede fortjeneste.

6.3.3.1.3.4. Yderligere omkostninger til retablering af mineområdet

(427) I overensstemmelse med punkt 425 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi kan kompensationen for tidlig lukning af rentable kulaktiviteter »også dække yderligere omkostninger for virksomhederne, f.eks. i forbindelse med yderligere sociale og miljømæssige omkostninger, hvis disse omkostninger er direkte forårsaget af den tidlige lukning af de rentable aktiviteter. Ekstraomkostninger kan ikke omfatte omkostninger, hvor de også ville have fundet sted i det kontrafaktiske scenario.«

(428) I forbindelse med den ændrede RWE-foranstaltning forelagde Tyskland kun den reviderede beregning af den mistede fortjeneste — og mere specifikt af den mistede fortjeneste for de RWE-anlæg, der lukker den 31. marts 2025 — og denne beregning viser, at nettonutidsværdien af disse anlægs mistede fortjeneste er højere end nettonutidsværdien af kompensationen (betragtning (64) og (65)). Den reviderede beregning omfatter ingen yderligere omkostninger til retablering af mineområdet (betragtning (269)).

([164]) Dom af 4. juni 2015, Kommissionen mod MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, præmis 97.

(429) Da der ikke er medtaget yderligere omkostninger til retablering af mineområdet i den reviderede beregning, og da kraftværkernes mistede fortjeneste er tilstrækkelig til at begrunde kompensationen til RWE, er det derfor ikke nødvendigt at kvantificere og vurdere eventuelle yderligere omkostninger til retablering af mineområdet, som RWE måtte pådrage sig som følge af den fremskyndede lukning.

6.3.3.1.3.5. Konklusion om proportionalitet

(430) Kommissionen konkluderer derfor, at den ændrede RWE-foranstaltning er proportional.

6.3.3.1.4. Kumulering

(431) Kommissionen bemærker, at Tyskland vil sikre, at kumuleringsreglerne overholdes, for at udelukke overkompensation i overensstemmelse med punkt 56 og 57 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi (betragtning (83)).

(432) Visse tredjeparter fremførte, at foranstaltningen sammen med andre tyske foranstaltninger såsom en overgangsydelse (*Anpassungsgeld*), ordningen for udskudt lukning, kapacitetsmekanismer osv., kan føre til overkompensation, da de samme støtteberettigede omkostninger kan kumuleres (se betragtning (196) og (206)). Kommissionen er ikke enig heri. De støtteberettigede omkostninger ved den anmeldte foranstaltning vedrører den mistede fortjeneste, hvorimod f.eks. ordningen med udskudt lukning er en særskilt foranstaltning vedrørende forskellige støtteberettigede omkostninger som konkluderet af Kommissionen i afsnit 6.3.3.1.3.2. Dette er også tilfældet for andre kapacitetsmekanismer eller f.eks. overgangsydelsen, som ikke vedrører RWE's mistede fortjeneste som følge af den tidlige lukning af de brunkulfyrede kraftværker. I punkt 56 i retningslinjerne henvises til kumuleringen af de samme støtteberettigede omkostninger. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at der ikke sker kumulering i forbindelse med den anmeldte foranstaltning i henhold til punkt 56 og 57 i retningslinjerne.

6.3.3.1.5. Gennemsigtighed

(433) Kommissionen bemærker, at Tyskland har bekræftet, at Tyskland vil sikre, at gennemsigtighedskravene i punkt 58, 59 og 61 i retningslinjerne overholdes (se betragtning (84)).

6.3.3.2. Undgåelse af uforholdsmæssigt negative virkninger for konkurrencen og samhandelen

(434) I henhold til punkt 434 i retningslinjerne skal medlemsstaten udpege og kvantificere de forventede miljømæssige fordele ved foranstaltningen, om muligt i form af støtte pr. ton CO_2-ækvivalente emissioner, der undgås. Kommissionen vil desuden se positivt på det, hvis foranstaltningerne omfatter en frivillig annullering af CO_2-emissionskvoter på nationalt plan.

(435) I henhold til punkt 435 i retningslinjerne er det vigtigt at sikre, at foranstaltningen er struktureret på en måde, der begrænser enhver fordrejning af konkurrencen på markedet til et minimum. Hvis der ikke gennemføres en udbudsprocedure, vil Kommissionen vurdere støttens virkninger for konkurrencen og samhandelen på grundlag af foranstaltningens udformning og dens indvirkning på det relevante marked.

(436) For det første har Tyskland som anført i betragtning (18) vurderet, at den anmeldte foranstaltning vil indebære en reduktion af CO_2-emissionerne på mindst 51 mio. ton brutto. Tyskland har således udpeget og kvantificeret de forventede miljøfordele ved den anmeldte foranstaltning i form af støtte pr. ton CO_2-ækvivalente emissioner, der undgås. For det andet glæder Kommissionen sig også over, at der med Kohleausstiegsgesetz er indført foranstaltninger vedrørende annullering af CO_2-emissionskvoter på nationalt plan på årsbasis som beskrevet i betragtning (19). Kohleausstiegsgesetz indeholder bestemmelser om annullering af CO_2-emissionskvoter svarende til de yderligere emissionsreduktioner som følge af lukningen af brunkulfyrede kraftværker under hensyntagen til interventioner i markedsstabilitetsreserven. Ved fastsættelsen af antallet af CO_2-kvoter, der vil blive slettet, vil Tyskland tage højde for erstatningsteknologier. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at kravet i punkt 434 i retningslinjerne er opfyldt.

(437) I forbindelse med punkt 435 i retningslinjerne påpeger Kommissionen, at en udbudsprocedure, der holder fordrejningerne af konkurrencen og samhandelen på et minimum, bør være den foretrukne løsning ved udformningen af en foranstaltning. Som beskrevet i betragtning (32) har de tyske myndigheder imidlertid fremført gyldige argumenter for, hvorfor der ikke bør gennemføres en udbudsprocedure i den foreliggende sag, og Kommissionen er enig heri (betragtning (388) ff.). Kommissionen accepterer derfor undtagelsesvis, at der ikke er gennemført en udbudsprocedure i den foreliggende sag. Hvis der ikke gennemføres en udbudsprocedure, vil Kommissionen vurdere støttens virkninger for konkurrencen og samhandelen på grundlag af foranstaltningens udformning og dens indvirkning på det relevante marked.

(438) Som understreget i betragtning (333) bemærker Kommissionen, at den anmeldte foranstaltning påvirker konkurrencen på elmarkedet. Den vil således påvirke konkurrencen i Tyskland og i tilgrænsende områder, og den vil sandsynligvis påvirke rangfølgen og dermed engrosprisen på elektricitet.

(439) Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at udformningen af den anmeldte foranstaltning forhindrer uforholdsmæssigt negative virkninger for konkurrencen og samhandelen. For det første er den anmeldte foranstaltning tidsbegrænset, navnlig i betragtning af den fremskyndede udfasning senest i 2030. For det andet er den anmeldte foranstaltning proportional, og kompensationen er lavere end RWE's anslåede mistede fortjeneste. I den reviderede beregning vedrørende den ændrede RWE-foranstaltning anslås den mistede fortjeneste på RWE's brunkulskraftværker kompenseret for tidlig lukning således til 2,2 mia. EUR i 2022 sammenlignet med nettonutidsværdien af den aftalte kompensation på 1,7 mia. EUR. Derfor er nettonutidsværdien af kompensationen lavere end den anslåede mistede fortjeneste (se (64) betragtning) og kan derfor ikke forbedre støttemodtagerens finansielle stilling. Kommissionen bemærker, at disse to aspekter af den anmeldte foranstaltnings udformning mindsker risikoen for uforholdsmæssigt negative virkninger for konkurrencen og samhandelen.

(440) Tredjeparter har udtrykt bekymring med hensyn til at undgå uforholdsmæssigt negative virkninger for konkurrencen og samhandelen (se betragtning (224)-(229)). De hævder, at brunkulsoperatører som følge af den anmeldte foranstaltning vil kunne trænge ind på eller styrke deres stilling på tilgrænsende markeder såsom markedet for elektricitet produceret fra vedvarende energikilder til skade for deres konkurrenter. Hvis brunkulsoperatørerne f.eks. investerer i kapitalintensive VE-kraftværker, vil dette føre til en stærk konkurrenceforvridning. Nogle tredjeparter fremførte endvidere, at kompensationen er i strid med artikel 106 sammenholdt med artikel 102 i TEUF, da den konsoliderer RWE's påståede position som markedsdominerende elproducent i en situation, hvor markedet under alle omstændigheder indsnævres til fordel for RWE (se betragtning (220)).

(441) Tyskland bestrider tredjeparternes påstand om, at kompensationen begunstiger RWE på det europæiske marked, og at den anmeldte foranstaltning er i strid med artikel 106 sammenholdt med artikel 102 i TEUF (se betragtning (274)). Tyskland fremførte, at den anmeldte foranstaltning ikke fordrejer eller truer med at fordreje konkurrence-vilkårene eller påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, da RWE ikke indtager en dominerende stilling på markedet (se betragtning (274)).

(442) Kommissionen er ikke enig i tredjeparternes synspunkter. For det første har Kommissionen vurderet det kontrafaktiske scenario og fundet det plausibelt, hvilket betyder, at brunkulskraftværkerne ville have fortsat driften indtil den planlagte lukningsdato, og at fortjenesten derfor ville være tilfaldet RWE. Da RWE ikke er bedre stillet i det faktiske scenario i forhold til det kontrafaktiske scenario, kan der derfor ikke være en utilbørlig fordel, som ville gøre det muligt for RWE at trænge ind på tilgrænsende markeder eller styrke sin markedsposition. For det andet vil udfasningen af brunkul reducere kapaciteten på markedet og gøre det muligt for andre parter, herunder VE-producenter, at trænge ind på markedet eller styrke deres markedsposition. RWE opnår derfor ikke en konkurrencefordel i forhold til sine konkurrenter som følge af den ændrede RWE-foranstaltning. For det tredje ville RWE, da RWE kompenseres for den mistede fortjeneste, som kraftværket ville have opnået uden udfasningen af brunkul, også have haft mulighed for at foretage nye investeringer, hvis den anmeldte foranstaltning ikke var blevet gennemført. Den anmeldte foranstaltning vil derfor ikke styrke RWE's stilling på det relevante marked. Endelig er en vurdering i henhold til 102 og 106 i TEUF ikke relevant for denne afgørelse, da denne formelle undersøgelse vedrører artikel 107 i TEUF. Kommissionen påpeger endvidere, at RWE, som Tyskland har bekræftet, ikke har nogen garanti for en efterfølgende investeringsstøtte på grund af lukningen af sine kraftværker. Hvis en sådan støtte ydes, vil den være en særskilt foranstaltning, der tildeles gennem udbudsprocedurer (se betragtning (273)).

(443) En tredjepart havde gjort gældende, at foranstaltningen vil begunstige RWE urimeligt, og for at undgå dette bør der indføres yderligere forpligtelser som i British Energy plc-omstruktureringssagen (»BE-sagen«) ([165]) (se betragtning (227)). Kommissionen er ikke enig heri. BE-sagen blev vurderet på grundlag af Kommissionens rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikkefinansielle virksomheder (»rammebestemmelserne«) ([166]), som omhandler en situation, hvor en kriseramt virksomhed har behov for rednings- eller omstruktureringsstøtte. Da støttemodtageren i sådanne sager ikke kan forblive på markedet uden statens indgriben, kan det være nødvendigt at iværksætte yderligere foranstaltninger for at undgå yderligere konkurrencefordrejninger i henhold til rammebestemmelserne. RWE er derimod ikke en kriseramt virksomhed (se betragtning (456)), og den anmeldte foranstaltning vedrører ikke redning eller omstrukturering, men tidlig lukning af en rentabel virksomhed. BE-sagen kan derfor ikke anvendes analogt i den foreliggende sag.

(444) Desuden henviste en tredjepart til den tyske forfatningsdomstols såkaldte »klimaafgørelse« af 24. marts 2021, ifølge hvilken en udfasning i 2038 er for sent til at opfylde Tysklands klimamål, og foranstaltningen opfylder derfor ikke sit mål. Ifølge denne tredjepart kan det derfor siges, at de negative virkninger opvejer de positive virkninger, da foranstaltningen ikke bidrager til at nå Tysklands nødvendige klimamål (se betragtning (226)). Kommissionen bemærker, at dekommissioneringen af RWE's anlæg er blevet fremrykket til 2030, og at der kun kræves kompensation for anlæg, der lukkes senest i 2025. Det argument, som tredjemand har fremført, er derfor ikke relevant.

(445) Kommissionen konkluderer, at kravene i punkt 435 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi er opfyldt, og at den anmeldte foranstaltning er udformet på en sådan måde, at uforholdsmæssigt negative virkninger for konkurrencen og samhandelen undgås.

6.3.4. *Afvejning af støttens positive virkninger i forhold til de negative virkninger for konkurrencen og samhandelen*

(446) Som beskrevet i punkt 71 og 72 i retningslinjerne vil Kommissionen afveje støtteforanstaltningens identificerede negative virkninger på konkurrence- og samhandelsvilkårene med de positive virkninger af den planlagte støtte på de støttede økonomiske aktiviteter, herunder dens bidrag til miljøbeskyttelse og energipolitiske mål, og mere specifikt til overgangen til miljømæssigt bæredygtige aktiviteter og til opfyldelsen af de retligt bindende mål i henhold til den europæiske klimalov og Unionens 2030-mål for energi og klima. I denne balanceringsøvelse vil Kommissionen være særlig opmærksom på artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/852 ([167]), herunder princippet om »ikke at gøre væsentlig skade«, eller andre sammenlignelige metoder.

(447) Foranstaltningens negative virkninger på konkurrencen og samhandelen skal være tilstrækkeligt begrænsede, således at foranstaltningens samlede virkning er positiv. I henhold til punkt 73 i retningslinjerne vil Kommissionen kun anse en støtteforanstaltning for at være forenelig med det indre marked, hvis de positive virkninger opvejer de negative virkninger.

(448) Domstolen har præciseret, at Kommissionen ved vurderingen af, om en foranstaltning ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, skal foretage en afvejning af den påtænkte støttes positive virkninger for udviklingen af den erhvervsgren, som den tilsigter at støtte, og de negative virkninger, som denne støtte kan have på det indre marked ([168]).

([165]) Kommissionens beslutning af 27. november 2002 i statsstøttesag NN 101/2002 — United Kingdom Rescue aid to British Energy plc.

([166]) Meddelelse fra Kommissionen — Rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikkefinansielle virksomheder (EUT C 249 af 31.7.2014, s. 1).

([167]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/852 af 18. juni 2020 om fastlæggelse af en ramme til fremme af bæredygtige investeringer og om ændring af forordning (EU) 2019/2088 (EUT L 198 AF 22.6.2020. s. 13).

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

(449) På den negative side tæller som beskrevet i betragtning (439), at den anmeldte foranstaltning vil påvirke konkurrencen i Tyskland og i de tilgrænsende områder og ændre rangfølgen. Som beskrevet i afsnit 6.3.3.2 er den ændrede RWE-foranstaltning imidlertid udformet således, at uforholdsmæssigt negative virkninger for konkurrencen og samhandelen undgås. Den ændrede RWE-foranstaltning gør det navnlig muligt for støttemodtageren at styrke sin markedsposition eller trænge ind på nye markeder på en måde, der ikke ville have været mulig i det kontrafaktiske scenario.

(450) På den positive side bemærker Kommissionen, at udfasningen af brunkulsfyret elproduktion vil lette udviklingen af yderligere elproduktionskapacitet baseret på andre teknologier, nemlig vedvarende energikilder, og udfasningen vil gøre det muligt for Tyskland at nå sit mål om klimaneutralitet rettidigt, dvs. det foreløbige mål senest i 2030 og det endelige mål senest i 2045 (se afsnit 6.3.2). Desuden vil støtten have positive virkninger i form af miljøgevinster såsom det betydelige fald i CO_2-emissionerne på flere millioner ton CO_2 om året, hvilket kan udgøre ca. 40 % af CO_2-emissionerne i Tyskland (betragtning (16) og (17)). Disse reduktioner ville ikke ske inden for samme tidsramme, hvis den anmeldte foranstaltning ikke var blevet gennemført, da RWE ikke ville have incitament til at indstille driften af sine rentable brunkulsanlæg. Desuden skaber den anmeldte foranstaltning forudsigelighed med hensyn til lukningen af brunkulsfyrede anlæg, hvilket vil sikre forsyningssikkerheden og give brunkulsoperatørerne sikkerhed med hensyn til beskæftigelse og andre samfundsmæssige virkninger.

(451) De tyske myndigheder har desuden udformet den anmeldte foranstaltning på en sådan måde, at den potentielle konkurrencefordrejning som følge af den anmeldte foranstaltning minimeres som beskrevet i betragtning (440). De positive virkninger af den anmeldte foranstaltning vil derfor støtte overgangen til miljømæssigt bæredygtige aktiviteter og bidrage til at opfylde de retligt bindende mål i henhold til den europæiske klimalov og Unionens 2030-mål for energi og klima ved at lette udviklingen af elproduktion fra alternative energikilder såsom vedvarende energikilder.

(452) Desuden er den anmeldte foranstaltning i overensstemmelse med princippet om ikke at gøre væsentlig skade, da den anmeldte foranstaltning ikke støtter gennemførelsen af økonomiske aktiviteter, som væsentligt skader miljømålene, f.eks. ved at øge drivhusgasemissionerne. Tværtimod er formålet med den anmeldte foranstaltning at reducere drivhusgasemissionerne og lette udviklingen af elproduktion fra alternative energikilder såsom vedvarende energikilder.

(453) De positive virkninger af den anmeldte foranstaltning opvejer derfor de midlertidige virkninger på konkurrencen i Tyskland og i de tilgrænsende områder, da den anmeldte foranstaltning vil gøre det muligt at opnå større reduktioner af drivhusgasemissionerne, og da den er udformet på en sådan måde, at den begrænser konkurrencefordrejningerne, da den er tidsbegrænset, navnlig i betragtning af den fremskyndede udfasning senest i 2030, og da den er proportional og ligger under RWE's anslåede mistede fortjeneste (se betragtning (440)). Alt i alt er den anmeldte foranstaltning i overensstemmelse med målene i artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, da den fremmer udviklingen af den økonomiske aktivitet med elproduktion fra alternative energikilder, når støtten ikke påvirker konkurrencen på en måde, der strider mod den fælles interesse.

(454) Kommissionen konkluderer, at kravene i punkt 71-73 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi er opfyldt. Kommissionen finder derfor, at de positive virkninger af den anmeldte foranstaltning opvejer dens potentielle negative virkninger for konkurrencen og samhandelen.

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

(455) Kommissionen bemærker, at Tyskland har bekræftet, at RWE ikke er en kriseramt virksomhed, og at virksomheden ikke er omfattet af et krav om tilbagebetaling af støtte (betragtning (81) og (82)). Den ændrede RWE-foranstaltning er derfor i overensstemmelse med punkt 14 og 15 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi ([169]).

([169]) Dette indebærer også, at der ikke kan foretages en sammenligning med British Energy plc-omstruktureringssagen, som foreslået af en tredjepart.

6.3.6. *Konklusion om støttens forenelighed*

(456) Kommissionen konkluderer, at den ændrede RWE-foranstaltning er forenelig med det indre marked, da den fremmer udviklingen af en erhvervsgren og ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Desuden opvejer støttens positive virkninger de negative virkninger for konkurrencen og samhandelen. Den ændrede RWE-foranstaltning er derfor forenelig med afsnit 4.12.1 i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi og artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

7. **KONKLUSION**

(457) Den ændrede RWE-foranstaltning er forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF i lyset af de relevante bestemmelser i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi —

VEDTAGET FØLGENDE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den statsstøtteforanstaltning, som Forbundsrepublikken Tyskland påtænker at gennemføre til fordel for RWE, og som beløber sig til 2,6 mia. EUR, er forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Gennemførelsen af statsstøtten på 2,6 mia. EUR godkendes derfor.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 11. december 2023.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Ledende næstformand